ASSEMBLÉE NATIONALE

EXPOSÉS ET ÉTUDES
VOLUME 3

LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA SOUVERAINETÉ : LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES

(Première partie)

COMMISSION D'ÉTUDE
DES QUESTIONS AFFÉRENTES
À L'ACCESSION DU QUÉBEC
À LA SOUVERAINETÉ

EXPOSÉS ET ÉTUDES

VOLUME 3

LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE DE LA SOUVERAINETÉ :

LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES

(Première partie)

Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté

Dépôt légal - 3e trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-26525-4

93-00699/

TABLE DES MATIÈRES

Les implications de la mise en oeuvre de la souveraineté

Les aspects économiques et les finances publiques (Première partie)

Claude Masson
Exposé économique 5

Ivan Bernier
La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain 9

Bernard Landry
Les relations commerciales d'un Québec souverain 69

Pierre-Paul Proulx
Intégration économique, souveraineté et relations commerciales 101

Gordon Ritchie (Strategico inc.)
Réparer les pots cassés : libre-échange, le scénario de rupture 121

Roma Dauphin et Stanislas Slosar
Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté 139

Robert Saint-Louis
Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agro-alimentaire 187

Armand de Mestral
Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT 241

Robert A. Jenness (Informetrica)
L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agro-alimentaire 251

André Côté (Stradeco)
Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement 255

Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive Consultants)
The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec 307

Émile Noël
La Communauté européenne 357

Hjalte Rasmussen
European Community Sovereignty Arrangements : A Framework for a Quebec Comparison 361

Christian Louit
L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne 375

Edmond Orban
Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européen 415

Index des sujets 487

LES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET LES FINANCES PUBLIQUES

(Première partie)

Claude Masson

Exposé économique

Cet exposé préparé pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) a été présenté à la Commission d'étude de questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté le 25 septembre 1991. On pourra en trouver le texte dans : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission*, Document de travail, n° 4, Québec, 1991, p. 665-680. La transcription intégrale du témoignage de Claude Masson se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission, n° 3

Ivan Bernier

La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain

Cette étude a été présentée le 22 janvier 1992. La transcription intégrale du témoignage d'Ivan Bernier se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 20

Introduction

L'accession à la souveraineté du Québec implique, dans le domaine international, à la fois un réaménagement de ses rapports avec le reste du Canada et le développement de nouveaux rapports avec l'étranger. Dans le domaine du commerce international plus spécialement, ce double processus d'ajustement promet d'être d'autant plus complexe qu'il ne sera pas toujours facilement dissociable. Ainsi, à supposer qu'aucune entente d'association économique n'intervienne au préalable entre le Québec et le Canada, le Québec devra alors prendre des mesures immédiates en vue de préserver ses intérêts commerciaux, c'est-à-dire prendre en charge l'ensemble des instruments juridiques liés à la gestion d'une politique commerciale et monétaire autonome, tels que les droits de douanes, les mesures de protection contingente, les taux de change, etc., avec toutes les répercussions que cela peut avoir sur ses échanges avec l'extérieur. Pour garantir par ailleurs aux producteurs québécois un marché suffisamment vaste, des négociations urgentes devront être entreprises avec des institutions internationales telles que le GATT et le Fonds monétaire international en vue de son admission à titre de membre et le Québec devra faire connaître dans les meilleurs délais sa position en matière de successions aux divers traités économiques du Canada, et le cas échéant négocier son accession à certains de ces arrangements qui lui apparaissent particulièrement important, comme l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Dans toutes ces démarches, il lui sera important d'établir rapidement sa crédibilité en tant que nouveau partenaire.

En revanche, si l'actuelle union économique entre le Québec et le Canada est maintenue, cela aura forcément des répercussions à la fois sur l'exercice des compétences du Québec en matière de politique commerciale et monétaire ainsi que sur la forme de sa participation à certaines instances internationales. Non seulement les décisions dans ces domaines devront-elles être prises conjointement avec le reste du Canada, mais il faudra envisager que le Québec et le reste du Canada ne parle que d'une seule voix, comme au sein du GATT par exemple. Par ailleurs, on peut facilement imaginer que l'accession d'un Québec nouvellement indépendant au GATT, au Fonds monétaire international où à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, se réalisera d'autant plus facilement que les nouveaux partenaires conserveraient alors une monnaie commune, des tarifs extérieurs communs et une politique commerciale commune. De là à envisager un scénario optimiste où le Québec s'insèrerait sans trop de mal dans le système économique international en prenant appui sur l'union économique canadienne, il n'y a qu'un pas qu'il ne faut cependant pas franchir trop rapidement.

Certaines études, originant surtout du Canada anglais, font effectivement valoir qu'il pourrait être plus difficile qu'il n'y parait pour le Québec de négocier un accord d'union économique avec le reste du Canada ou encore de devenir partie contractante à un arrangement tel que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. On souligne aussi qu'une fois membre du GATT ou de l'Accord de libre-échange canado-américain, le Québec pourrait trouver sa marge de manoeuvre pour la mise en place de politiques économiques internes nettement plus

limitée que ce n'est le cas présentement[1]. Un Québec souverain, ajoute-t-on encore, serait en moins bonne posture pour défendre ses intérêts économiques dans de grandes négociations internationales comme celles de l'Uruguay Round ou celles en cours entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange nord-américain. Enfin, on fait remarquer qu'en se séparant du reste du Canada, le Québec va à contre-courant d'une tendance mondiale vers une intégration économique plus poussée qui débouche elle-même sur une intégration politique ainsi que le montre bien l'exemple de la Communauté européenne[2].

D'autres études, toutefois, originant surtout de francophones Québécois, adoptent une attitude généralement plus positive sur le sujet, tout en acceptant que l'accession du Québec à la souveraineté entraînera, au moins à court terme, des perturbations dans les échanges du Québec avec l'étranger et des coûts associés pour l'économie québécoise[3]. On fait valoir par exemple que le reste du Canada aurait lui-même tout intérêt à maintenir les liens économiques existants avec le Québec vu l'importance des importations québécoises, ou encore qu'en cherchant à profiter des négociations avec le Québec pour obtenir l'abolition de certaines pratiques, le reste du Canada se trouveraient à remettre en cause bien souvent ses propres pratiques, ou enfin qu'un pays comme les États-Unis ne serait pas particulièrement enclin à remettre en cause l'Accord de libre-échange canado-américain, compte tenu en particulier de la fragilité de son support dans le reste du Canada, simplement pour obtenir quelques concessions supplémentaires du Québec. Et on souligne surtout que les prises de positions gouvernementales qui précèdent l'indépendance du Québec risquent d'être quelque peu différentes de celles qui suivront l'indépendance du Québec[4].

---

1. Voir en particulier l'étude du C.D. Howe Institute intitulée *Broken Links. Trade Relations after a Quebec Secession*, par Gordon Ritchie, Ronald J. Wonnacott, W.H. Furtan, R.S. Gray, Richard G. Lipsey, et Rodrigue Tremblay, Toronto et Calgary, 1991.

2. Voir sur ce sujet Peter Leslie, *La Communauté européenne. Un modèle politique pour le Canada?*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1991.

3. Entre autres, celle de P.-P. Proulx et G. Cauchy, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde» dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, document de travail no 1, Québec, 1991; celle de Ivan Bernier, *Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs: certaines questions juridiques soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec*, Commission sur l'avenir constitutionnel et politique du Québec, document de travail no 1, Québec, 1991; et enfin celle de Rodrigue Tremblay, *Constitutional Political Economy and Trade Policies between Quebec and Canada*, *Supra*, note 2, p. 70.

4. Comme le souligne avec raison Rodrigue Tremblay dans *Broken Links : Trade relations after a Quebec Secession*, *supra*, note 2, p. 74.

La différence de points de vue est telle qu'elle entraîne parfois des allusions plus ou moins voilées à l'existence de parti pris. McCallum et Green écrivent par exemple que «les économistes francophones ont envoyé des messages optimistes en ce qui concerne les conséquences économiques de la séparation. Des messages pessimistes envoyés par des anglophones ou par des francophones reconnus comme étant fédéralistes sont souvent rejetés, car on les interprète comme des menaces ou comme de la propagande fédérale»[5]. Ces derniers reconnaissent toutefois que leur argument est à double tranchant, eux mêmes pouvant être accusés d'adopter des attitudes inutilement pessimistes. Tel est effectivement la réaction de plusieurs économistes francophones aux points de vue exprimés par McCallum et Green. La réponse de Pierre-Paul Proulx en particulier vaut d'être citée; ce dernier écrit:

Permettez-moi néanmoins de débuter en annonçant mes couleurs, c'est-à-dire mes penchants et mes préférences, comme l'on fait McCallum et Green, puisque je ne me fais aucune illusion quant aux effets de l'idéologie et des caractéristiques socio-culturelles-linguistiques sur mon analyse et sur celle de McCallum et Green[6].

Dans un tel contexte, marqué qu'on le veuille ou non par une certaine méfiance, il nous apparait particulièrement important de préciser notre hypothèse de départ ainsi que la nature de notre démarche.

Cette étude postule que l'accession du Québec à la souveraineté est politiquement acquise, parce que telle est précisément le point de départ du mandat qui nous est confié. Ceci signifie en clair que toute considération relative à la reconnaissance du nouvel État en tant que telle sera laissée de côté, même s'il est évident que cette question ne peut manquer d'avoir un impact sur l'acceptation du Québec comme partie contractante aux divers arrangements internationaux à vocation économique qui l'intéressent. Tout ce que l'on peut dire à ce stade est que cette acceptation se fera d'autant plus facilement que le nouveau statut du Québec sera évident. Et il ne sera pas question naturellement du bien fondé de la décision en tant que telle d'accéder à la souveraineté, celle-ci étant présumée acquise.

Pour le reste, la présente étude part d'un constat simple qui est que le Québec, en raison d'abord de l'ouverture de son économie sur l'extérieur, et en raison ensuite de la pression qu'exerce le système commercial international sur cette économie, n'a guère d'autre choix que de s'insérer le plus rapidement possible dans les divers arrangements internationaux et régionaux qui régissent les échanges internationaux. Son objet est précisément d'approfondir, dans le domaine du commerce international entendu au sens large, les différentes facettes de ce processus d'ajustement juridique lié à l'accession du Québec à la souveraineté. Nous commencerons donc par dégager un portrait sommaire de la situation de l'économie québécoise dans le contexte

---

5. J. McCallum et C. Green, *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1991, p. 5.

6. *Supra*, note 4, p. 105.

économique mondial, car c'est dans ces données de base que l'on retrouve les contraintes qui risquent le plus d'influencer le comportement du nouvel État québécois. Nous chercherons à comprendre ensuite comment le système commercial international, à travers divers arrangements à caractère institutionnel et normatif, en arrive à contraindre les Etats à s'ouvrir toujours davantage sur l'extérieur. Enfin, nous nous pencherons surtout assez longuement sur les conditions et modalités de l'insertion du Québec dans les principaux organismes et arrangements qui régissent présentement les relations commerciales internationales, ainsi que sur les modifications conséquentes requises dans son droit interne. Parce qu'il est impossible de présumer qu'une entente d'association économique avec le reste du Canada sera effectivement en vigueur le jour où le Québec accèdera à la souveraineté, l'examen de ces questions procédera en présumant d'abord qu'une telle entente n'existe pas, pour ensuite voir de quelle façon ces conclusions pourraient être modifiées à supposer que le Canada et le Québec acceptent de demeurer liés par une entente d'union économique ou à défaut de libre-échange.

1. L'économie québécoise dans le contexte économique mondial

L'économie québécoise, à l'instar de l'économie canadienne, est généralement considérée comme une économie largement ouverte sur l'extérieur. Elle est considérée comme telle d'abord parce qu'elle dépend pour une part importante sur les exportations pour écouler sa production. Ainsi que le souligne le Ministère des Affaires internationales du Québec dans une publication récente intitulée *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon* : «Traditionnellement qualifiée de très ouverte, l'économie québécoise vend en effet à l'extérieur environ la moitié de sa production de biens et services»[7]. Le ministère lui-même ne fournit pas de données plus précises sur le sujet, se contentant d'affirmer que «[S]elon les meilleures évaluations (on ne dispose pas de séries statistiques détaillées complètes et à jour sur tous les aspects de ces questions), les expéditions de marchandises hors frontières se répartissent à peu près également entre les provinces canadiennes et les marchés étrangers»[8]. De fait, les plus récentes données disponibles sur les expéditions de biens du Québec vers le reste du Canada et l'étranger paraissent confirmer cette affirmation. En 1989, suivant des estimations préliminaires d'Arthur Donner reprises par Thomas Courchene dans *Eloge d'un fédéralisme renouvelé*[9], les livraisons québécoise de biens manufacturés étaient destinées à 49,22 % au Québec, à 24,84 % au reste du Canada et à 25,94 % à l'étranger. Quinze ans plus tôt, soit en 1974, les données de Statistique Canada indiquent que les livraisons de biens manufacturés québécois étaient destinées

7. Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires internationales, *Le Québec et l'interdépendance Le monde pour horizon*, Québec, 1991, p. 40.

8. *Idem.*

9. Thomas J. Courchene, *Eloge d'un fédéralisme renouvelé*, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, p. 18; les chiffres cités sont tirés d'Arthur Donner, «Interprovincial Economic Links Getting Weaker», *Toronto Star*, 18 février 1991, pp. C1 et C2.

à 49,11 % au Québec, à 37,30 % au reste du Canada et à 13.59 % à l'étranger[10]. Durant toute cette période ainsi qu'on peut le constater, la part des biens manufacturés québécois expédiés hors frontières est demeurée relativement stable, la différence essentielle entre 1974 et 1989 résidant plutôt dans une baisse notable des échanges avec le reste du Canada accompagnée d'une hausse correspondante des échanges avec l'étranger.

Si on laisse de côté les expéditions de marchandises québécoises vers le reste du Canada pour ne retenir que les expéditions vers l'étranger, et si l'on met ces dernières en relation avec le PIB du Québec, on obtient le coefficient d'ouverture international du Québec. Fait quelque peu inquiétant, alors que celui-ci était de 20,6 % en 1980, il n'est plus, en 1990, que de 15,4 %, ce qui semble indiquer un taux d'accroissement du PIB plus rapide que le taux d'accroissement des exportations vers l'étranger. Même au niveau de 1990, toutefois, le Québec, ainsi que le souligne bien l'étude du Ministère des Affaires internationales mentionnée plus haut, se situe encore, en ce qui concerne son coefficient d'ouverture international plus ou moins au niveau de grands pays commerçants comme la France et la Grande Bretagne[11].

Parmi les principaux destinataires des exportations internationales du Québec, on retrouve dans l'ordre les États-Unis, la CEE et le Japon. Le tableau suivant, qui couvre les années 1988, 1989, 1990 ainsi que les 8 premiers mois de 1991, fait bien ressortir à cet égard l'importance capitale du marché américain pour les exportateurs québécois:

Tableau 1 - Exportations internationales du Québec - Principales destinations 1988-1991

DESTINATION		1988	1989	1990	1991 (8 mois)	1989/1988	1990/1989	1991/1990 (8 mois)
		(millions de dollars)				(variations en pourcentage)		
États-Unis		16 999,3	16 954,5	18 139,7	13 003,0	-0,3	7,0	6,9
	%	75,3	72,8	74,8	74,5			
CEE		2 847,9	3 306,4	3 189,4	2 411,8	16,1	-3,5	17,1
	%	12,6	14,2	13,1	13,8			
Japon		448,3	469,8	415,3	237,7	4,8	-11,6	-7,4
	%	2,0	2,0	1,7	1,4			
Autres pays		2 285,1	2 572,0	2 521,6	1 802,4	12,6	-2,0	11,0
	%	10,1	11,0	10,4	10,3			
TOTAL		**22 580,6**	**23 302,6**	**24 266,1**	**17 454,8**	**3,2**	**4,1**	**8,4**
	%	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**			

SOURCES: Bureau de la statistique du Québec, *Exportations internationales du Québec*
Direction de l'analyse de la conjoncture industrielle, MICT.

10. *Idem*.

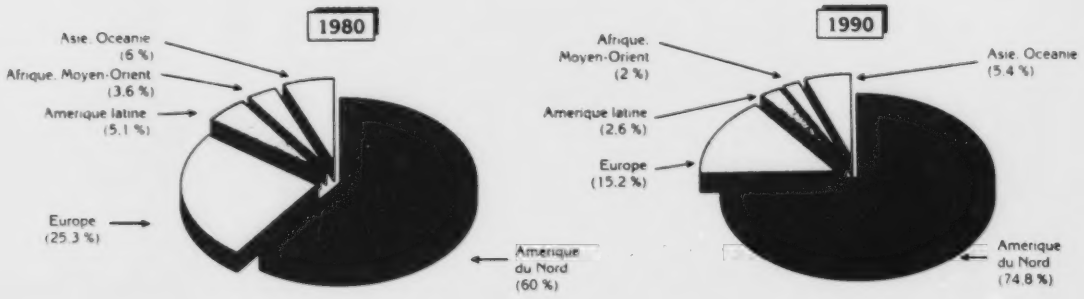
11. *Supra*, note 8, p. 40.

Cette dépendance mérite d'autant plus d'être soulignée que les États-Unis constitue le seul marché important avec lequel le Québec réalise un solde commercial positif, lequel se situait en à 4 934 milliards de dollars[12]. Ce marché par ailleurs demeure assez stable, sa part relative dans les exportations québécoises passant de 74,8 % en 1990 à 74,5 % pour les huit premiers mois de 1991[13]. Pour ce qui est de la Communauté européenne, les principaux destinataires en 1990 étaient dans l'ordre le Royaume uni (858,9 millions de dollars), les Pays-Bas (656,7 millions de dollars), l'Allemagne (510,5 millions de dollars) et la France (489,7 millions de dollars), avec un déficit commercial pour l'ensemble de la Communauté de plus de 4 milliards de dollars. Après un recul de 3,5 % en 1990, les exportations du Québec, au cours des huit premiers mois de 1991, croissent de 17,1 %, retrouvant un rythme de progression conforme à la tendance des années antérieures, ce qui est d'autant plus remarquable que les exportations du Canada à l'exclusion du Québec affichent durant la même période un recul de 3,5 % [14]. En ce qui concerne enfin le Japon, il faut souligner que pour une deuxième année consécutive, les exportations québécoises vers ce marché accusent une forte baisse; après un recul de 11,6 % en 1990, elles chutent à nouveau de 7,4 % durant les 8 premiers mois de 1991[15].

Les exportations internationales du Québec ne se limitant aux États-Unis, à la CEE et au Japon, il peut être utile de compléter les données qui précèdent par un tableau qui offre une vue d'ensemble des exportations internationales vers chacune des grandes régions du monde:

Tableau 2 - Commerce international du Québec

EXPORTATIONS



Source: Bureau de la statistique du Québec

12. ***Supra*, note 8, p. 44.**

13. **Gouvernement du Québec, ...p. 21.**

14. **Gouvernement du Québec, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, *Le secteur manufacturier et le commerce au Québec en 1991*, Québec, 1991, p. 21.**

15. ***Idem*.**

Ces dernières données ne tiennent pas compte naturellement des exportations québécoises vers le reste du Canada. Celles-ci, nous l'avons vu, représentaient en 1990 près de 25 % des livraisons québécoises de biens manufacturés, c'est-à-dire pratiquement autant que les exportations internationales du Québec pour la même année. Il n'est donc pas sans intérêt d'examiner brièvement la répartition de ces expéditions vers le reste du Canada. En 1984, la répartition des exportations québécoises vers les autres provinces, en pourcentage des exportations totales, se présentait ainsi: Terre-Neuve, 2,61 %, Ile du Prince Édouard, 0,65 %, Nouvelle-Écosse, 2,86 %, Nouveau-Brunswick, 3,34 %, Ontario, 28,78 %, Manitoba, 1,81 %, Saskatchewan, 2,67 %, Alberta, 5,87 % et enfin Colombie Britannique, 4,57% [16]. En 1989, la proportion des exportations québécoises vers l'Ontario, par rapport à l'ensemble de ses exportations diminue substantiellement, passant à 14,51 % [17]. Ce qui ressort évidemment de ces statistiques, c'est l'importance de l'Ontario en tant que marché d'exportation pour les produits québécois, même si cette importance s'est amenuisée depuis quelques années avec l'augmentation sensible des échanges nord-sud au détriment des échanges est-ouest. La valeur de ces exportations vers l'Ontario, par rapport à la valeur de l'ensemble des livraisons québécoises pour l'année 1989, se chiffrait à 11,71 milliards de dollars.

Les données examinées à date font très bien ressortir le caractère ouvert de l'économie québécoise qui dépend de façon importante des marchés hors Québec pour l'écoulement de ses produits. Mais cette économie, il importe de le souligner, est aussi très largement ouverte aux produits étrangers. En fait, le total des importations internationales du Québec en 1990 s'élevait à 28,5 milliards de dollars, soit 4,2 milliards de dollars de plus que ses exportations internationales[18]. Ce déficit de la balance commerciale du Québec avec l'étranger est quelque peu balancé par un surplus de ses échanges avec le reste du Canada[19]. Pour l'avenir, ainsi que nous le verrons plus loin en abordant la dynamique du système commercial international, il y a tout lieu de croire que cette ouverture du marché québécois aux produits étrangers ne fera que s'accentuer. Ce qui veut dire que certaines industries québécoise particulièrement sensibles qui bénéficient encore d'une protection tarifaire ou non tarifaire relativement importante devront recevoir une attention particulière.

Parmi ces industries, on retrouve en particulier l'agriculture, le textile et le vêtement ainsi que l'industrie de l'automobile. En ce qui concerne d'abord l'agriculture, les secteurs plus particulièrement en cause, ainsi que l'ont bien montré les négociations de l'Uruguay Round, sont d'abord et avant tout ceux régis par un système de gestion de l'offre et en second lieu ceux qui

16. Canada, Ministère des finances, *Revue économique trimestrielle* (mars 1991); cité dans Courchene, *Supra*, note 10, p. 22.

17. Suivant les estimations de Donner, *supra*, note 10.

18. *Supra*, note 8, p. 40.

19. En 1989, entre Ontario et Québec, 1,95 milliard pour le Québec, selon Donner.

bénéficient d'une façon ou d'une autre de subventions gouvernementales. Le Québec, à cet égard, apparait particulièrement vulnérable dans le secteur de l'industrie laitière qui représentent un peu plus de d'un tiers de la production agricole québécoise. Ce secteur est protégé de la concurrence étrangère par un système de quotas . A l'intérieur même du Canada, les producteurs québécois détiennent 48 pour cent de tous les quotás pour la production de lait industriel et ils vendent approximativement le tiers de leur production aux autres provinces[20]. Le tableau suivant montre la part relative du Québec dans la production canadienne pour les principaux débouchés du lait industriel:

Tableau 3

Production laitière mensuelle - Janvier 1991 - (tonnes)

	Québec	%	Ontario	%	Canada	%
Beurre	3496	37,8	3048	32,9	9252	100
Cheddar	3995	44,4	2891	32,1	9007	100
Autres variétés de fromage	5321	50,8	3733	35,6	10 479	100
Lait concentré	3602	82,3	n/a	n/a	4377	100
Lait écrémé en poudre	3306	53,9	952	15,5	6130	100

Source : Statistique Canada, Cat. 23-001, *The dairy review*, janvier 1991.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, une révision de l'actuel système de gestion de l'offre dans le secteur laitier serait à envisager, le reste du Canada étant peu susceptible a priori de continuer à subventionner les producteurs québécois en achetant d'eux à des prix supérieurs aux prix international. Un arrangement destiné à protéger «la part historique de marché» du Québec, au sens de l'article XI du GATT pourrait être envisagé, mais le Québec aurait vraisemblablement à en payer le coût. La situation de l'industrie laitière québécoise pourrait par ailleurs évoluer dans le même sens si le GATT devait faire triompher l'idée, présentement discutée dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, de remplacer

20. W.H Furtan et R. S. Gray, «Agriculture in an Independent Quebec», dans *Broken Links: Trade Relations after a Quebec Secession*, *supra*, note 2, p. 45.

graduellement les quotas à l'importation dans le domaine agricole par des tarifs. Dans le secteur des oeufs et de la volaille, également réglementé, une révision semblable du système de gestion de l'offre interviendrait probablement aussi, le Québec se retrouvant en position de gagner quelque peu dans le secteur des oeufs et de perdre quelque peu dans le secteur de la volaille, compte tenu des parts respectives de marché détenues[21].

Dans les secteurs du textile et du vêtement, qui occupent encore une place relativement importante pour ce qui est des emplois au Québec (quelques 50 000, ce qui est plus du double de l'emploi dans ce secteur dans tout le reste du Canada), le problème provient du fait que l'industrie canadienne vit toujours à l'heure d'une politique fédérale datant de 1986 qui visait à maintenir un niveau viable de production dans les secteurs en question et à assurer à ces industries un climat plus stable et plus sûr pour planifier leur avenir, grâce à des ententes bilatérales prévoyant des restrictions sur les importations de textiles et de vêtements. Quelques 28 ententes de ce genre sont toujours en vigueur présentement[22] (elles étaient reconduites récemment pour une année), ententes qui pourraient cependant être appelées à disparaître progressivement avec la mise au rencard de l'Arrangement multifibres et la réintégration du secteur du textile et du vêtement au système du GATT tel qu'envisagé présentement dans les négociations de l'Uruguay Round. Advenant l'indépendance du Québec, ce système d'ententes protégeant l'industrie canadienne du textile et du vêtement pourrait bien devoir être revu plus rapidement que prévu, compte tenu de l'intérêt que le reste du Canada pourrait avoir à s'approvisionner à l'étranger. En tout état de cause, le Québec devra rapidement définir sa position sur le sujet sous peine de voir son industrie du textile et du vêtement sombrer sous les importations.

La situation en ce qui concerne l'industrie de l'automobile et l'industrie de l'armement est quelque peu différente dans la mesure où celles-ci font l'objet en pratique d'un libre-échange sectoriel avec les États-Unis. Le Pacte automobile, entré en vigueur en 1965, permet l'entrée en franchise aux États-Unis de voitures fabriquées au Canada (pourvu qu'elles comportent au moins 50 % de valeur ajoutée canadienne) et l'entrée en franchise au Canada des voitures fabriquées aux États-Unis, pourvu que ces dernières soient importées par des fabricants canadiens qui se sont eux-mêmes engagés à maintenir une partie de leur production au Canada[23]. Même si l'essentiel de la production automobile se concentre en Ontario, il n'en reste pas moins que la part du Québec dans la production automobile canadienne à eu plutôt

---

21. Informetrica, Economics of Confederation, Study no 8.0, *Supply Management:Poultry and Eggs*, 1991.

22. Pour la liste de ces ententes, voir Affaires extérieures Canada, *Sommaire des ententes bilatérales du Canada prévoyant des restrictions sur les importations: textiles et vêtements*, Ottawa, 1991.

23. Voir à ce sujet R.J. Wonnacott, «Reconstructing North American Free Trade After Separation: What Can Be Assumed?», dans *Broken Links, Trade Relations After a Quebec Separation*, *supra*, note 2, p. 20 à 31 et suivantes.

tendance à augmenter durant les quinze dernières années, représentant près de dix pour cent en 1989. Or, au dire de Wonnacott, cet arrangement, qui se trouve à garantir tel que mentionné précédemment une part de la production automobile au Canada, pourrait être remis en question advenant l'accession à la souveraineté du Québec[24]. Quant aux Accords canado-américain sur le partage du développement industriel pour la défense et de la production de la défense, dont l'origine remonte à 1941, ils libéralisent le commerce canado-américain dans ce domaine en éliminant les droits de douane et en assouplissant la politique d'américanisation des achats, ainsi qu'en ouvrant aux entreprises canadiennes l'accès aux projets de développement du gouvernement américain. Dans le domaine plus particulier de l'électronique pour la défense, qui intéresse plus particulièrement le Québec, quelques 4,500 emplois étaient en cause en 1987[25]. Ici encore, advenant l'accession à la souveraineté du Québec, des arrangement devraient être conclus pour préserver les avantages découlant de ces accords.

Au terme de cette présentation sommaire des données relatives aux échanges commerciaux, on constate que l'ouverture de l'économie québécoise de nos jours est telle qu'il serait difficile au Québec, au moment d'accéder à la souveraineté, d'envisager une quelconque politique de repli sur lui-même. En plus d'entraîner des coûts importants au plan de l'emploi et une baisse correspondante du niveau de vie, une telle politique risquerait d'isoler le Québec à un moment où il est de plus en plus évident que le système économique international s'accommode mal des entraves aux échanges et s'oriente vers une intégration économique plus poussée des Etats, si ce n'est pas au plan mondial, au moins au plan régional. Reste à voir comment s'est développée cette pression du système commercial international, à travers le droit international économique en particulier, et quelle type de contrainte elle implique.

2. *Dynamique économique et ajustement juridique: le droit international au service des thèses libérales*

Le développement accéléré des échanges commerciaux depuis la fin de la seconde grande guerre peut difficilement se comprendre, d'un point de vue analytique, sans référence aux thèses qui ont conduit, au siècle dernier, à l'abandon du système mercantiliste et à son remplacement graduel par un système libre-échangiste. Car ce sont bien les écrits d'Adam Smith, de Stuart Mill et de Ricardo qui, en faisant ressortir les avantages de la libéralisation des échanges, ont ouvert la porte toute grande alors au développement des traités d'amitié, de commerce et de navigation, avec leurs clauses typiques dites du traitement de la nation la plus favorisée et du

24. *Ibid.*, p.32.

25. Pour une vue de la situation dans ce secteur, voir Gouvernement du Canada, Industrie, Science et Technologie Canada, *Électronique pour la défense*, dans la série Profil de l'Industrie, 1988.

traitement national[26]. Ce sont encore ces mêmes thèses, revues et corrigées, qui ont conduit, au sortir de la seconde guerre mondiale, à la mise en place d'institutions internationales, telles le GATT, le Fonds monétaire international et le Marché commun européen, vouées à la réalisation des idéaux libre-échangiste. En fait, le lien entre le droit international économique moderne et la libéralisation des échanges est tel présentement que l'on peut se demander, à juste titre, si l'un n'est pas devenu essentiellement l'instrument juridique de mise en oeuvre de l'autre. Sans accepter nécessairement les thèses de Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire et le triomphe définitif du libéralisme économique et politique[27], on peut certes s'interroger sur cet apparent déterminisme qui semble caractériser l'évolution du droit international économique.

Pour y voir plus clair, toutefois, il est nécessaire de rappeler d'abord de façon succincte ce qu'a été, historiquement parlant, le mouvement de libéralisation des échanges internationaux. Puis on s'arrêtera plus longuement sur les arguments théoriques qui militent en faveur de la libéralisation du commerce international, afin d'en mieux évaluer la portée et la force persuasive. Enfin, on verra comment, à partir de la libéralisation des échanges, on en arrive en pratique, par l'effet d'une logique apparemment inexorable, à un droit international économique de plus en plus envahissant qui tend d'abord à limiter de façon substantielle les interventions de l'État dans le domaine économique pour ensuite favoriser l'émergence d'arrangements régionaux en vue d'une intégration plus poussée des économies nationales.

2.1 Le mouvement de libéralisation des échanges internationaux d'hier à aujourd'hui

La libéralisation du commerce international, en tant que processus répondant à une volonté politique délibérée, débute véritablement lorsque les états souverains modernes, rejettant le mercantilisme et le protectionnisme, acceptent l'idée de commercer entre eux librement et à cette fin entreprennent concrètement de lever les barrières faisant obstacle à l'échange. En effet, si l'histoire des relations économiques internationales tend à démontrer que les échanges économiques entre entités territoriales distinctes remontent très loin dans le temps, ce n'est qu'avec l'apparition de gouvernements nationaux suffisamment puissants et structurés pour réglementer efficacement les échanges avec l'extérieur que le problème de la libéralisation des échanges fait son apparition. L'Antiquité, et même la première moitié du Moyen Âge, avec leur idéal universaliste et leur laisser-faire économique, constituèrent une époque relativement favorable aux échanges, en ce sens que les seuls obstacles au commerce relevaient soit des difficultés de communications et de transport, soit des conflits toujours fréquents entre potentats divers. Ces échanges étaient d'autant plus nécessaires d'ailleurs que les limites géographiques

26. Sur ce développement historique initié par la signature du traité Cobden entre la France et l'Angleterre, voir A. Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, New York, Macmillan, 1964, pp. 203-207.

27. F. Fukuyama, «La fin de l'histoire?», (1989-90) Vol.12, no 47, *Commentaire*, p. 457.

des principautés à cette époque étaient plutôt restreintes, ce qui obligeait à commercer avec l'extérieur pour se procurer certaines denrées non disponibles localement. Mais au fur et à mesure que s'installe ici et là un pouvoir politique relativement stable, une bourgeoisie commerçante déterminée à défendre ses intérêts et une certaine «solidarité du pouvoir et de la richesse», pour reprendre l'expression de Pierre Deyon[28], un interventionnisme de plus en plus marqué en matière de commerce avec l'étranger se fait jour. La tendance s'accentue avec l'apparition des grandes monarchies occidentales à la fin du moyen âge et le développement simultané d'une réflexion théorique de base sur l'échange international, réflexion qui débouche très rapidement sur une doctrine qui est celle du mercantilisme.

Décrite par Heckscher[29] comme un système d'idées, la doctrine mercantiliste s'alimente à deux courants de pensée principaux, soit le nationalisme autarcique et l'interventionnisme d'état. Elle accompagne tout naturellement le progrès du sentiment national et le renforcement de l'état et aboutit à des prescriptions politiques qui interdisent ou contrôlent sévèrement l'exportation des matières premières indigènes de même que l'importation des produits étrangers. L'objectif primordial dans tous les cas est d'assurer la puissance et la richesse de l'état, ce qui conduira ultimement à voir dans l'accumulation d'or, d'argent et de monnaies le signe de la véritable prospérité. Faut-il se surprendre si c'est en France et en Angleterre, les deux principales puissances de l'époque, que l'on retrouve les principaux défenseurs du mercantilisme?

Malheureusement, après quelques succès initiaux liés au développement d'une industrie nationale protégée, le mercantilisme devait graduellement s'empêtrer dans ses propres contradictions. Il en résulta en particulier une réglementation excessive de l'économie, conduisant pratiquement à la paralysie de celle-ci, et une perte de débouchés à l'étranger pour la production nationale excédentaire. Des critiques sévères à l'endroit du système mercantiliste parurent, dont celles de Turgot et de Say en France et celles de Hume en Angleterre, critiques qui ouvrirent la porte, avec Adam Smith, au développement des thèses libérales qui devaient s'imposer temporairement au XIX siècle. La libéralisation des échanges devenait alors le nouvel objectif de la politique commerciale des états, encore que certains d'entre eux, telle la Hollande, aient pratiquement toujours souscrit à cet objectif, seul possible à leurs yeux compte tenu de leur base économique restreinte.

La libéralisation des échanges, telle que conçue à cette époque, impliquait principalement l'acceptation du principe de non-discrimination, l'abaissement des barrières tarifaires et une ouverture au moins partielle à la présence commerciale étrangère, le tout généralement sous la

28. P. Deyon, *Le mercantilisme*, Paris, Flamarion, 1969, p. 16.

29. E. F. Heckscher, *Mercantilism*, traduction anglaise du Suédois, Londres, 1935.

forme de traités dits de « paix, de commerce et de navigation »[30]. Les traités en question, sous l'impulsion de l'Angleterre et de la France qui signaient en 1860 le célèbre Accord Cobden-Chevalier[31], se multiplièrent à partir du milieu du XIX siècle. Avant même la fin du siècle, toutefois, les tendances au protectionnisme refaisaient surface et, au sortir de la première guerre mondiale, on assista impuissant à l'érosion de pratiquement tous les gains réalisés au siècle précédent en termes de libéralisation des échanges. En 1939, à la veille de la seconde guerre mondiale, le niveau des échanges mondiaux atteignait à peine celui de 1914. Le terrain était mûr pour une nouvelle offensive contre le protectionnisme, pour de nouvelles initiatives en faveur de la libéralisation des échanges. De discussions entreprises durant la seconde guerre mondiale devaient sortir en particulier deux institutions bâties sur les principes mêmes du libéralisme économique, soit le GATT et le Fonds monétaire international. Depuis la fin des années cinquante, on assiste, dans la foulée du magistral exemple donné par la Communauté économique européenne, à la multiplication des unions douanières et zones de libre-échange, les plus récents exemples étant ceux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (libre-échange), des États-Unis et d'Israël (libre-échange), du Canada et des États-Unis (libre-échange) et enfin du Brésil, de l'Argentine, de l'Uruguay et du Paraguay (union douanière).

Opposée dans son principe même au protectionnisme, la libéralisation des échanges, apparait donc, historiquement, comme une étape nécessaire dans la mise en oeuvre de la théorie libérale du commerce international. En ce sens, elle peut être considérée comme un élément essentiel du système commercial international actuel. Reste à voir maintenant quelle est la solidité des ses assises théoriques avant de s'interroger sur les contraintes qu'elle fait peser sur la souveraineté de l'État.

2.2 Le triomphe des thèses libérales

Depuis Adam Smith donc, jusqu'à Samuelson et les auteurs récents, en passant par Mill, Ricardo, Marshall, Haberler, Heckscher-Ohlin ou encore Leontieff, on a cherché à démontrer et à expliquer pourquoi il était avantageux pour les états de commercer librement entre eux. Certaines raisons viennent immédiatement à l'esprit. Un pays qui ne dispose pas de pétrole, par exemple, devra obligatoirement en importer; un autre, qui dispose d'une capacité de production de café qui va bien au delà des besoins de sa consommation interne, cherchera à exporter le produit en question. Mais il s'agit là d'explications faciles qui ne peuvent en aucune façon couvrir les très nombreux cas, la majorité des cas à vrai dire, où les états échangent entre eux sans que des facteurs reliés à leur dotation en ressources naturelles n'entrent en ligne de

30. Sur ces traités, voir de façon générale P. Boiteau, *Les traités de commerce*, Paris, Guillaumin, 1863; B. Nolde, «Droit et technique des traités de commerce», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 8,1924; H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements*, 1951.

31. Voir en particulier sur cet accord A. L. Dunham, *The Anglo-French Treaty of Commerce of 1860 and the Industrial Revolution in France*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1930.

compte. Malgré tout, pour comprendre ce qui motive plus fondamentalement les états à échanger ainsi entre eux, il faut partir de cette constatation très simple mise en évidence par Adam Smith il y a déjà longtemps, constatation voulant que chaque pays a avantage à se spécialiser dans la production d'un bien pour lequel il a un avantage absolu et que lorsque la production est ainsi organisée sur la base de la spécialisation, la production totale est plus grande que lorsque chaque pays producteur cherche à tout produire soi-même[32].

Cette constatation, n'aurait guère eu d'impact, toutefois, si elle était simplement demeurée l'expression d'un phénomène aisément vérifiable dans les faits. Son rayonnement, comme principe de base de la théorie du commerce international, est dû bien davantage à sa formalisation et à son développement dans une série d'énoncés qui ont contribué à bâtir la théorie classique du commercial international.

Au point de départ, on retrouve le principe bien connu des coûts comparatifs formulé par Ricardo[33]. Ce principe est à l'effet que chaque nation aura tendance à se spécialiser dans la production pour laquelle son coût comparatif est le plus faible et à importer les biens dont le coût comparatif à l'étranger est plus bas. Par coût comparatif, faut-il le rappeler, on entend ici les coûts comparés de deux ou de plusieurs produits à l'intérieur d'un même pays. L'exemple classique du drap et du vin, dont les coûts comparés en Angleterre et au Portugal étaient présumés différents, justifiait Ricardo de conclure que l'Angleterre avait avantage à se spécialiser dans la production du drap et le Portugal dans la production du vin. L'importance capitale de ce principe dans la développement de la théorie du commerce international tient au fait qu'il a permis pour la première fois d'établir que même lorsque les coûts dans un pays sont uniformément plus élevés que dans un autre pays, ces deux pays ont avantage à commercer dès lors que leur structure de prix, au plan interne, diverge. Dès lors, les gains de l'échange devenaient ouverts à tous.

D'autres développements devaient par la suite, sous l'impulsion entre autres de Marshall[34] et de Haberler[35], confirmer les conclusions de Ricardo à partir d'une approche quelque peu différente des coûts d'opportunités. Plutôt que de comparer les coûts relatifs des produits à partir de la valeur du travail exigé par leur fabrication, comme le faisait Ricardo, on arriva au même résultat que ce dernier simplement en s'arrêtant à la quantité de production d'un bien qu'il fallait sacrificier pour obtenir une unité supplémentaire d'un autre bien désiré. On se trouvait ainsi à écarter certaines objections formulées à l'encontre de la thèse de Ricardo, objections à

32. A. Smith, *The Wealth of Nations*, 1776.

33. D. Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, 1817.

34. A. Marshall, *Money, Credit and Commerce*, Londres, MacMillan, 1923

35. G. Haberler, *The Theory of International Trade, within Application to Commercial Policy, Londres*, Hodge, 1936.

l'effet que celui-çi ne tenait pas suffisamment compte de l'ensemble des facteurs de production impliqués dans la production d'un bien, ou encore qu'il entretenait une vision trop homogène de la main-d'oeuvre, laquelle, à l'intérieur d'un même état, pouvait varier considérablement en qualité.

On chercha aussi à comprendre pourquoi les gains de l'échange semblaient varier d'un pays à l'autre selon la nature des produits échangés. Cette question, discutée de nos jours sous le vocable de termes de l'échange, devait être abordée en prenant en considération l'intensité relative de la demande par rapport à un produit donné. C'est John Stuart Mill[36] qui, le premier, suggéra que la répartition du gain découlant de l'échange résultait en bonne partie de l'importance de la demande pour un produit donné. Dans le cas de deux pays dotés d'une structure de prix distincte , par exemple, si l'un produisait un bien peu demandé et l'autre un bien fortement demandé, le premier risquait de gagner peu à l'échange, sinon rien, sans perdre toutefois, alors que l'autre pouvait réaliser l'essentiel du gain. En d'autres termes, si le principe des coûts comparatifs laissait entrevoir un gain pour chacune des parties impliquées dans l'échange, il ne garantissait pas pour autant que chacune de celles-ci y gagnait également.

Il fallait encore expliquer pourquoi les coûts comparatifs eux-mêmes variaient substantiellement d'un pays à l'autre, avec le résultat que chaque pays était appelé à se spécialiser dans certains domaines de production particuliers. C'est à Heckscher[37] et Ohlin[38] qu'il revint d'apporter la lumière sur cette question en développant la théorie des avantages comparatifs fondés sur la dotation en facteurs de production. Énoncée en termes simples, cette conception plus moderne du commerce international débouche sur le théorème dit d'Heckscher-Ohlin, lequel affirme qu'un pays a un avantage comparatif dans le bien dont la production est intensive dans le facteur relativement abondant de ce pays; et inversement qu'il aura un désavantage comparatif dans le bien dont la production est intensive dans le facteur relativement rare. Par facteurs de production, on entend, de façon simplifiée, les deux grands facteurs que sont le travail et le capital Ainsi, un pays disposant d'une main d'oeuvre à bon marché relativement abondante se spécialisera dans la production de biens à forte intensité de main d'oeuvre tels le textile ou la chaussure et exportera avec profit ces derniers, alors qu'un autre, moins favorisé à cet égard, mais riche en capital, importera ces mêmes biens pour se spécialiser dans les produits à forte intensité de capital tels ceux de la pétrochimie ou encore des industries de haute technologie.

Depuis qu'a été énoncée la théorie des avantages comparatifs , des efforts nombreux ont été déployés en vue d'en vérifier de façon empirique la validité. Les travaux de Leontieff dans ce domaine, qui devaient aboutir au paradoxe dit de Leontieff, ont marqué toute une génération de

---

36. J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, Londres, 1848.

37. E. Heckscher, *The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income*, *Economisk Tidskrift* (1919) Vol. XXI, pp. 497-512.

38. B. Ohlin, *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge, 1933.

chercheurs intéressés à comprendre et à expliquer pourquoi la théorie, dans les faits, ne semblait pas toujours trouver application. On sait qu'après avoir compilé des données impressionantes sur la production et les échanges internationaux des États-Unis, Leontieff avait du se rendre à l'évidence que, contrairement à ce que prédisait la théorie, les États-Unis, pays supposé riche en capital, exportaient néanmoins des produits caractérisés par leur forte intensité en main-d'oeuvre et importaient des produits à forte intensité en capital[39]. Manifestement, quelque chose devait être fait en vue de résoudre ce paradoxe.

Leontieff lui-même proposa immédiatement une première solution en faisant valoir la nécessité de prendre en considération l'efficience du travail américain par rapport au travail étranger. Décrétant arbitrairement qu'une année de travail américain équivalait à trois années de travail étranger, il en arrivait ainsi à la conclusion que l'économie américaine était caractérisée par son abondance de main-d'oeuvre plutôt que de capital. Mais cette réponse, jugée peu satisfaisante, ouvrit toute grande la porte à la critique et fut rapidement ensevelie sous une avalanche de vérifications empiriques supplémentaires, de questionnements méthodologiques et de nouvelles hypothèses. Il serait beaucoup trop long, et non nécessaire pour les fins de notre propos, de chercher à donner une idée détaillée des différentes directions empruntées par cette recherche d'une solution au paradoxe de Leontieff. Il suffira, pour comprendre où en est présentement la théorie des avantages comparatifs, de donner une idée générale de l'orientation de ces travaux.

Trois attitudes de base étaient possibles face au paradoxe de Leontieff. La première, la plus simple et la plus logique à première vue, était de conclure que la théorie des avantages comparatifs était fondamentalement erronée. Or, cette position ne rallia que peu de suffrage, tant était forte la conviction que véhiculait la théorie en question. On verra cependant plus loin comment Linder, prétextant des incertitudes engendrées par le paradoxe de Leontieff, en vint à proposer une théorie du commerce international assez différente au début des années 60. C'est également dans ce climat de doute que l'on vit apparaître à la même époque les premières manifestations des théories économiques dites de la dépendance.

Une seconde attitude, à l'inverse de la première en quelque sorte, était de considérer que la théorie elle-même était valable, au moins jusqu'à nouvel ordre, mais que la méthode de vérification utilisée était déficiente. C'est ainsi que l'on fit valoir d'abord que le terrain d'investigation choisi -- les États-Unis -- n'était pas suffisamment représentatif pour permettre de tirer une conclusion définitive, ce qui conduisit à la multiplication des enquêtes de même nature dans nombre d'autres pays, puis ensuite que la façon même de procéder pour mener ces enquêtes était défectueuse, soit en raison du mode de calcul des importations-exportations, soit en raison de la manière de prendre en compte les facteurs de production. Toutes ces critiques, sans nécessairement conduire à un nouveau consensus sur la méthodologie à utiliser, permirent, néanmoins de cerner avec plus de précision les exigences de base d'un tel type de vérification.

---

39. W. LEONTIEFF, «Domestic Production and Foreign Trade; the American Capital Position Reexamined», (1953), *Proceedings of the American Philosophical Society*, pp. 332-349.

La troisième attitude, sans remettre en question quant au fond la théorie des avantages comparatifs, allait dans le sens d'un dépassement de celle-ci. Elle trouva sa concrétisation dans les courants dits néo-factoriels et néo-technologiques, les premiers mettant l'accent sur une meilleure compréhension des facteurs de production et aboutissant entre autres à la notion de capital humain, les seconds s'intéressant plus spécialement au rôle de la technologie et de la recherche-développement et incorporant diverses théories dont celle dite du cycle de vie des produits.

Où en est présentement la théorie des avantages comparatifs? Si les tentatives de vérification les plus anciennes n'ont pas données de résultats concluants - certaines confirmant le théorème de Heckscher-Ohlin et d'autres l'infirmant - la meilleure connaissance que l'on a maintenant des exigences et limites de ce type d'exercice, et surtout les développements plus récents relatifs entre autres à la notion de capital humain, ont permis de réaliser un certain consensus. De façon générale, on considère de nos jours que si l'on identifie adéquatement les facteurs de production, les vérifications empiriques tendent à confirmer la validité de la théorie des avantages comparatifs. Ce qui ne veut pas dire pour autant que celle-ci permet de prédire avec exactitude et précision les domaines dans lesquels un pays jouira nécessairement d'un avantage comparatif. Tout au plus peut-on dire qu'elle fournit, *a posteriori* , une explication relativement juste de ce qui s'est passé au niveau de l'échange.

Depuis le début des années 70, les recherches sur la théorie des avantages comparatifs ont ralenti considérablement, comme si les gains réalisables dans ce domaine étaient devenus trop marginaux. Ce qui semble davantage retenir l'attention depuis ce temps, au plan de la théorie du commerce international, ce sont les questions complexes soulevées par les importations et exportations de biens manufacturés qui appartiennent à une même branche de production. Ces produits, comme le souligne Jean-Louis Mucchielli, «peuvent apparaître comme identiques au niveau de leur caractéristiques de production et sont principalement échangés entre des pays industrialisés qui peuvent également apparaître comme semblables en termes de dotations factorielles ou de développement technologique»[40]. D'où, on le comprendra, une certaine difficulté à expliquer ces échanges en se fondant uniquement sur la théorie traditionnelle des avantages comparatifs. On retrouve là le point de départ de la théorie du commerce international mise de l'avant par Linder en 1961[41].

Suivant ce dernier, c'est la demande interne qui détermine les produits exportables; pour reprendre ses termes exacts, «it is a necessary, but not a sufficient, condition that a product be consumed (or invested) in the home country for this product to be a potential export product»[42]. Derrière cet énoncé réside dans l'esprit de Linder une constatation fort simple qui

---

40. J.-L. MUCCHIELLI, *Principes d'économie internationale*, Paris, Économica, 1987, p. 271.

41. S. B. LINDER, *An Essay on Trade and Transformation*, Wiley and Sons, New York, 1961.

42. *Idem*, p. 17.

est que dans un monde où règne l'asymétrie d'information, l'entrepreneur répond d'abord aux occasions dont l'existence lui est immédiatement connue, soit celles engendrées par la demande domestique. Malheureusement, les nombreux tests entrepris dans le but de vérifier empiriquement la validité de sa théorie n'ont pas permis de dégager une conclusion définitive sur celle-ci. L'ambiguïté des résultats obtenus suscita à son tour l'apparition de nouvelles thèses pour expliquer le commerce intra-branche, le tout débouchant sur ce que Mucchielli qualifie «d'éclectisme contemporain des tests de l'intra-branche». Tout comme ce fut le cas pour la recherche sur la théorie classique des avantages comparatifs, cependant, les recherches sur les échanges intra-branche auront permis de cerner avec plus de précision la dynamique du commerce international en complétant les énoncés de la première sur la structure des coûts par une prise en considération plus adéquate du rôle de la demande.

Ce rapide panorama du développement de la théorie libérale du commerce international ne saurait être complet sans une brève référence aux recherches complémentaires qui se sont penchées sur ce qui se produisait lorsqu'étain relâchées les hypothèses de concurrence parfaite et de rendements d'échelle constants retenues de façon générale par la recherche. Ces travaux ont mis en évidence en particulier l'impact sur le commerce international des différences de taille des économies et des différences de structures des marchés.

Déjà depuis la fin du siècle dernier, on savait de façon très générale, grâce à Marshall, que les économies d'échelles pouvaient influencer la capacité concurrentielle des états. Cette notion encore vague d'économies d'échelles, qui impliquait que les coûts moyens de production décroissent avec l'augmentation de la production, devait être raffinée par la suite pour en arriver à signifier, dans le domaine de l'économie internationale, que même en l'absence d'avantages comparatifs du type de ceux envisagés par la théorie d'Heckscher-Ohlin, un état pouvait disposer d'un avantage comparatif dans la production d'un bien du seul fait que sa production totale de celui-ci dépassait celle des autres pays.

De la même façon, en laissant tomber une des postulats de base de la concurrence parfaite qui est que les produits échangés sont homogènes, c'est à dire largement semblables, on ouvrait la porte à une prise en considération plus rigoureuse du phénomène de la différenciation des produits. De fait, les recherches sur le sujet devaient éventuellement conduire à la conclusion que le concept de coûts comparatifs perdait passablement de sa signification dès lors que les produits échangés, même lorsqu'ils demeuraient fondamentalement de même nature, n'étaient plus strictement comparables dû à leur différenciation. En se rapprochant davantage de la demande pour un bien précisément identifié, en différenciant sa production en d'autres termes, un pays pouvait donc se doter en quelque sorte d'un avantage comparatif. En même temps, toutefois, cette différenciation des produits au plan international se trouvait à augmenter le choix de ses propres consommateurs et, par le fait même, à introduire un plus grand niveau de concurrence dans l'économie interne.

Ainsi, outre les avantages comparatifs tels qu'on les entend présentement, d'autres facteurs tels que l'intensité de la demande interne et externe, les économies d'échelles et la différenciation

des produits, fournissent des explications complémentaires qui permettent de mieux saisir de nos jours pourquoi un pays a avantage à se spécialiser et à échanger avec d'autres pays. Mais la théorie libérale du commerce international ne s'arrête pas là. Elle va jusqu'a affirmer que dans une économie mondiale qui fonctionne selon les principes de base qui sont les siens, où chaque état recherche une utilisation optimale de ses ressources dans le but de promouvoir sa propre croissance, le prix international devient par la force des choses le prix de référence sur lequel les prix domestiques vont tendre à s'aligner. Dans un tel système, en outre, les coûts des facteurs de production, dès lors que prend place l'échange, vont tendre eux aussi à s'équilibrer du fait de la demande accrue du facteur le plus abondant dans chaque pays. Et c'est ainsi que la théorie aboutit à un système en perpétuelle recherche d'équilibre malgré les constantes mutations qu'il doit subir, un système dont le fonctionnement harmonieux ne peut que bénéficier à tous et chacun des états.

Une telle vision n'est évidemment pas partagée par tous ceux qui, depuis le début des années 60 plus spécialement, ont développé une perspective critique, qualifiée parfois de radicale, à l'encontre de la théorie libérale du commerce international. Pour ces derniers[43], qu'il s'agissent des théoriciens de l'impérialisme américain ou encore des théoriciens de la *dependencia*, il ne peut même plus être question, à l'instar de Raul Prebisch[44], de chercher à corriger les défauts et erreurs de la théorie libérale du commerce internationale telle qu'incarnée dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le Fonds monétaire international et autres accords économiques de même nature. C'est tout le système économique international lui-même qui doit être remis en cause, parce que fondé sur une relation d'exploitation des pays dominés par des pays dominants. Dans une telle relation le partage des bénéfices se fait toujours de façon asymétrique, en faveur des pays développés et au détriment des pays en voie de développement. Il faut donc bâtir sur de nouvelles bases.

Sur quelles bases exactement, la chose demeure à préciser. De façon immédiate, l'approche radicale se préoccupe davantage de briser le cercle vicieux de la dépendance étroitement lié au fonctionnement du système économique international actuel. Pour ce faire, on prescrit donc un relâchement le plus complet possible des liens économiques entre les pays de la périphérie et les pays du centre. Et dans la mesure où un tel comportement oblige, pour certains pays, à un choix entre les bénéfices immédiats de la croissance économique et le maintien de l'autonomie nationale, on n'hésite pas à opter en faveur de l'autonomie nationale. Mais au delà de cette stratégie négative, l'approche radicale demeure très vague quant à la nature des liens économiques susceptibles de s'établir entre les pays. Non pas que l'on rejette l'idée que ceux-ci aient avantage à échanger entre eux dès lors que se trouve aboli le rapport dominant dominé.

---

43. Voir de façon générale sur cette critique radicale D. H. Blake et R. S. Walters, *The politics of Global Economic Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, pp.6-9 et 31-36.

44. Pour une présentation d'ensemble des thèse de Prebisch, voir Nations Unies, *Towards a New Trade policy for Development*, Rapport du Secrétaire-général des Nations Unies à la Conférence sur le commerce et le développement, Doc. E/CONF. 46/3, 1964.

Le problème plutôt est de déterminer sur quel base s'effectuera la division internationale du travail. Dans la mesure où l'on refuse de s'en remettre aux seules lois de l'offre et de la demande pour en décider, il faut nécessairement procéder soit par décisions collectives prises à l'unanimité au sein d'un quelconque organisme de coordination, soit par décision majoritaire obligatoire au sein d'une quelconque institution regroupant l'ensemble des états. En attendant que se réalise les conditions propices à l'une ou l'autre de ces solutions, il faut encore réfléchir sur les facteurs susceptibles de guider la nouvelle division internationale du travail. Il y a bien évidemment les coûts comparatifs absolus, mais cela n'est certes pas suffisant. Faudrait-il revenir aux coûts comparatifs relatifs? L'approche radicale demeure silencieuse sur la question.

Pour le moment, et de façon très manifeste, la théorie classique du commerce international, avec ses éclaircissements plus récents, semble s'imposer comme seul cadre de référence possible pour une structuration efficace des échanges internationaux. Le système commercial international actuel est effectivement construit autour des grands principes qui sous-tendent la théorie libérale du commerce international. Que ce soit au sein du GATT, qui se veut l'expression normative de cette même théorie au plan commercial, au sein du FMI qui joue un rôle identique au plan financier, au sein de la vaste majorité des organismes d'intégration économique régionale, ou même encore au sein de la CNUCED, qui s'est donnée pour mission à l'origine de corriger les défaillances du système économique international, on retrouve des rapports organisés autour des principes fondamentaux dont il a été fait état plus haut. Ce qu'il nous faut voir maintenant, c'est comment ces principes opèrent en pratique et quel impact ils ont sur la souveraineté de l'État.

2.3 Le développement du système commercial international: de l'intégration négative à l'intégration positive

Le premier effet de la libéralisation des échanges, est d'accroître la concurrence à l'intérieur même des Etats. La libéralisation des échanges, en effet, permet l'introduction sur le marché interne de produits qui viennent concurrencer, du point de vue de la qualité, de la nouveauté ou des prix, les produits fabriqués localement. Il importe de souligner que le seul fait d'éliminer des entraves existantes à l'entrée des produits étrangers, en dehors de tout mouvement de bien en tant que tel, accentue déjà la concurrence et force les producteurs locaux à envisager des ajustements. Avant même que n'entre en vigueur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, certains entrepreneurs canadiens affirmaient déjà se préparer à une concurrence accrue venant des États-Unis. De la même façon, bon nombre d'entrepreneurs européens ont clairement décidé de ne pas attendre l'échéance de 1993 pour s'ajuster à la libéralisation plus poussée des échanges envisagée par l'Acte unique européen de 1987. En fait le lien entre libéralisation des échanges et concurrence accrue est si étroit que le fait pour un pays de se lancer dans une négociation commerciale, qu'elle soit bilatérale, régionale ou multilatérale, entraîne immédiatement des représentations intéressées de la part du secteur privé. Il va de soi que cette pression à l'ajustement ne fait que s'accentuer avec l'entrée effective des nouveaux produits étrangers.

Mais la libéralisation des échanges n'entraîne pas que des réactions défensives. En effet, pour de nombreux producteurs, elle signifie aussi la possibilité d'introduire sur le marché international des produits qu'ils considèrent suffisamment compétitifs et intéressants pour attirer l'attention d'une clientèle étrangère. La participation d'un nombre toujours plus grand de pays dans un tel processus de libéralisation des échanges, conjuguée à un élargissement du type de mesures protectionnistes visées par celui-ci, a pour effet de créer quelque chose que l'on pourrait de plus en plus décrire comme un vaste marché mondial. Chaque pays vient y chercher, au meilleur prix possible, les biens dont il a besoin, tout en cherchant à y introduire ses propres produits. Dans le climat de concurrence qui caractérise ce marché, les entreprises sont amenées par la force des choses à rechercher de nouvelles positions de force qui leur permettent de faire face adéquatement à la concurrence. Or, les moyens pour y arriver ne sont pas légions. Pour maintenir leur part de marché, à plus forte raison pour l'accroître, ces entreprises doivent s'adapter constamment à la concurrence, s'orienter au besoin vers de nouveaux domaines de production et abandonner le cas échéant certaines productions pour se spécialiser davantage. Elles doivent aussi se maintenir à la fine pointe de la recherche et du développement, ce qui est vrai particulièrement dans le cas des pays développés.

Au niveau de l'industrie et de l'entreprise, c'est sous la pression de la concurrence plus précisément que se réalise ce mouvement d'abandon de certaines productions au profit d'autres jugées plus prometteuses. Ce mouvement par ailleurs sera d'autant plus prononcé que les produits venant de l'étranger pourront pénétrer sans entraves le marché intérieur. C'est ainsi que le processus de spécialisation en question sera toujours plus évident dans un contexte de libre-échange, de marché commun ou d'union économique. Maurice Allais a pu écrire à cet égard:

C'est un fait d'observation que l'ouverture de grands marchés suscite une concurrence très fructueuse pour l'efficacité de chaque économie, et qu'elle rend relativement plus difficile la création ou le maintien de situations monopolistiques. Dans le cas du Marché Commun, cette concurrence accrue a de toute évidence joué un rôle essentiel, apparemment bien plus important que les gains résultant de la théorie traditionnelle des échanges[45].

Mais il n'y a pas que la menace de la concurrence étrangère qui pousse à la spécialisation. De façon plus positive, les entreprises chercheront également à se spécialiser dans le but de tirer profit des économies d'échelles susceptibles de découler de la production en grande série d'un bien destiné à un marché élargi. La théorie des grands marchés ici encore fait très bien ressortir à cet égard le lien étroit qui existe entre libéralisation des échanges, élargissement du marché et économies d'échelles potentielles.

---

45. Maurice ALLAIS, *La libéralisation des relations économiques internationales*, Paris, Gauthier-Villars, 1972, p. 94.

Outre les efforts constants en vue de maintenir des prix qui soient les plus bas - ce qui ne dépend pas seulement de la productivité de l'entreprise mais aussi de la dotation en facteurs de production qui prévaut dans le pays de fabrication - l'entreprise en question cherchera à se situer à la fine pointe de l'innovation, soit en développant sa propre recherche, soit en achetant celle des autres. C'est ainsi que dans un système de concurrence élargie à la dimension de la planète, la recherche et le développement en viennent graduellement à prendre la dimension d'une condition *sine qua non* de survie de l'entreprise. Cette voie est d'autant plus intéressante par ailleurs qu'elle peut conduire tout aussi bien à des gains au plan de l'innovation qu'à des gains au plan de la productivité.

Le résultat est qu'avec le développement de la concurrence internationale, on assiste à une fuite en avant en matière de recherche et de développement qui implique aussi bien les gouvernements que les entreprises elles-mêmes. Pour les pays développés plus particulièrement, la tentation de se doter d'avantages comparatifs en développant des créneaux technologiques particuliers est forte et peu d'entre eux y résistent totalement, même si tous n'y mettent pas les mêmes moyens. Les comparaisons internationales sur les investissements nationaux en matière de recherche et de développement témoignent bien de l'importance que l'on accorde généralement à cette question. La forme même de ces investissements peut varier considérablement, de même que les secteurs visés, encore que les états les plus actifs aient souvent tendance à intervenir dans les mêmes domaines. Une partie plus ou moins importante de cette recherche se fait sous le couvert de la recherche militaire, les Etats-Unis étant probablement les champions dans ce domaine. Pour les pays en voie de développement, qui n'ont pas le moyen de se lancer dans de telles entreprises, la course en avant dont il est question ici se traduit essentiellement en demandes répétées de transfert de technologie, ce qui n'est possible en pratique que pour les technologies qui ne sont déjà plus de pointes. Même à ce niveau, toutefois, il leur est difficile , sinon impossible, de s'exclure totalement de la course.

Dans un système tel que décrit précédemment, il revient ultimement au consommateur de déterminer ce qui se vendra. Toute intervention de l'état qui vient influencer artificiellement le choix de ce dernier est perçue comme une entrave à l'échange et donc comme une action à éviter dans la mesure du possible. Cela est si vrai que lorsque les pays à économie planifiée avec monopole d'état des importations ont demandé à se joindre au GATT, il a fallu recourir à divers expédients afin de compenser l'absence d'accès directs aux consommateurs des pays en question par une garantie d'achat de la part de l'état lui-même. Mais déjà en 1947, lorsqu'était créé le GATT, on pouvait très bien sentir à la lecture de l'article XVII de l'Accord général toute la méfiance du système commercial mis en place à l'endroit des entreprises commerciales d'état qui se font l'interprète de la volonté des consommateurs: il était exigé d'elles rien d'autre qu'elles se comportent en fonction de critères strictement commerciaux. Avec la libéralisation du commerce international et le développement croissant des échanges commerciaux, il ne faut donc pas se surprendre de constater un déplacement de la logique traditionnelle d'intervention économique de l'état, axée sur l'offre de biens et de services répondant à certaines considérations sociales, vers une nouvelle logique axée plutôt sur la satisfaction la plus large possible de la demande des consommateurs.

Cette logique en marche, quelle est ultimement son impact sur le fonctionnement de l'État? Ici, une certaine prudence s'impose. Il est devenu courant de nos jours de parler de mondialisation de l'économie, de globalisation des marchés et d'internationalisation de la production. Mais du discours à la réalité, on s'en doute bien, il y a une certaine démarcation. Si la globalisation des marchés est devenue une réalité dans le domaine financier, il n'en va pas tout à fait de même dans le domaine des échanges de biens, où des problèmes sérieux demeurent encore, et encore moins dans le domaine des services et dans le domaine des investissements, où la libéralisation n'en est à vrai dire qu'à ses débuts. Milton Friedman déclarait à ce sujet il y a quelque temps que l'internationalisation de l'économie n'était pas si avancée lorsqu'on la mesurait à partir d'un facteur tel que la tendance à l'égalisation des prix sur le marché mondial[46]. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux de la vaste majorité des observateurs, cette internationalisation, si elle n'est pas encore quelque chose d'achevé, est un phénomène en voie de réalisation qui se traduit non seulement par un accroissement régulier des échanges internationaux, mais également, et de façon parallèle, par la mise en place de régimes juridiques divers qui se veulent de plus en plus contraignant pour les Etats.

Le régime de base, celui qui est applicable au plus grand nombre d'Etats, est évidemment le régime du GATT. A ce niveau, l'intégration économique procède essentiellement de façon négative, c'est-à-dire en négociant à la baisse où en interdisant complètement divers comportements gouvernementaux qui viennent fausser les échanges. On peut déjà se faire une bonne idée de la situation actuelle du droit international économique en observant l'évolution des négociations de l'Uruguay Round, la plus récente et la plus ambitieuse des grandes rondes de négociations organisées sous les auspices du GATT. Lancé en 1986, l'Uruguay Round devait normalement arriver à échéance à la fin de 1990. En plus de poursuivre l'abaissement des barrières tarifaires et l'élimination des obstacles nontarifaires, cette ronde élargit substantiellement le champ d'application du GATT en abordant trois nouveaux domaines soit ceux des services, des investissements et de la propriété intellectuelle. Mais début 1992, ces négociations se poursuivent toujours, butant en particulier sur le problème des subventions agricoles. Pour la première fois dans l'histoire du GATT, l'hypothèse d'un échec est à envisager. Les résistances auront été telles que même si un règlement global devait intervenir dans les mois à venir, ce qui est probable, on peut d'ores et déjà voir dans cette difficile négociation l'indication d'une éventuelle limite à la libéralisation des échanges. Ce qui semble ultimement en cause, c'est la liberté de l'État d'établir des conditions de vie en société et des conditions de production qui contribuent à définir ses propres avantages comparatifs sans pour autant introduire des distorsions dans les échanges[47].

---

46. M. FRIEDMAN, «Evidence shows the 'Internationalized' Economy is nonsense», *The Globe and Mail*, 6 mai 1989, p. B-2.

47. Une étude particulièrement intéressante de ce point de vue est celle de Robert Kuttner, *Managed Trade and Economic Sovereignty*, Washington, Economic Policy Institute, 1989 où l'auteur développe la thèse que «the vain attempt to pursue laissez faire not only disadvantages U.S. industry, but also leaves the world trading system with a dishonest and inefficient blend of

Mais le processus de libéralisation des échanges ne s'arrête pas à l'intégration négative. Au delà du GATT et de ses interdictions, il y a encore l'intégration positive, qui s'exprime en particulier par l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques communes et qui exige pour sa réalisation des arrangements institutionnels plus ou moins élaborés selon le cas. L'argument principal en faveur de la mise en place de politiques communes est que les interventions disparates de gouvernements décentralisés entrainent une fragmentation du marché et empêchent la réalisation des économies d'échelles escomptés. On fait valoir également que les mesures de stabilisation économique et de redistribution des revenus ne peuvent se réaliser efficacement qu'à un niveau centralisé. Cette intégration positive, on la retrouve d'abord dans des organisations économiques comme la Communauté européenne, où elle donne lieu à des interventions centralisées dans des secteurs aussi divers que l'agriculture, les transports, la recherche scientifique etc., et puis dans les unions économiques, où elle s'applique à des secteurs encore plus nombreux et débouche éventuellement sur l'union monétaire. Le problème que soulève l'intégration positive, toutefois, est de savoir où elle s'arrêtera finalement. L'expérience de la Communauté européenne, à cet égard, tend à démontrer que là encore la libéralisation des échanges rencontre des limites. Tout le discours récent sur la subsidiarité apparait à cet égard comme une tentative de cerner ces limites.

Dans ce vaste mouvement qui va de l'intégration négative à l'intégration positive, tous ne cheminent cependant pas à la même vitesse. Des arrangements comme l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la Communauté européenne ou encore l'union économique canadienne, illustrent une tendance à aller plus vite et plus loin que le GATT et préfigurent à cet égard ce que pourrait être un jour le régime applicable à l'ensemble des Etats. Cette perspective, le Canada ne doit pas la perdre de vue au moment de chercher à s'insérer juridiquement dans le système économique international

3. L'insertion juridique du Québec dans le système économique mondial

Parmi les grandes organisations internationales à vocation économique auxquels le Québec devrait adhérer quasi obligatoirement, le GATT et le Fonds monétaire international ressortent de façon particulière. Nous nous pencherons donc dans un premier temps sur les conditions et modalités de son adhésion au GATT en tant que tel, de même que sur les conditions et modalités de son accession aux différents accords ou arrangements négociés sous les auspices du GATT et que le Canada a lui-même signés et ratifiés. Nous ferons la même chose par la suite pour le Fonds monétaire international, en prenant soin dans les deux cas de distinguer la situation où le Québec se présente seul de la situation où il se présente comme membre d'une union économique et monétaire canado-québécoise.

---

subsidy, sub-optimal investment and subterfuge».

Mais même si la participation d'un Québec souverain aux grandes instances régissant le commerce international est essentielle à son insertion dans le système commercial international, l'importance et le volume de ses échanges avec les États-Unis lui imposent tout autant de s'inscrire dans le mouvement régional de libéralisation des échanges auquel on assiste présentement en Amérique du Nord. Nous examinerons donc dans un deuxième temps les conditions et modalités de l'accession du Québec à l'Accord de libre-échange canado-américain existant, sur les obstacles potentiels à une telle accession ainsi que sur la possibilité qu'il puisse être intégré dans un éventuel accord de libre-échange nord-américain.

Tenant compte enfin du fait que la moitié des exportations de biens du Québec et les trois quarts de ses exportations de services vont vers le reste du Canada, nous nous pencherons dans un troisième temps sur les problèmes et difficultés entourant la conclusion d'un accord d'union économique avec le reste du Canada.

3.1. Les organisations internationales à vocation commerciale et financière

3.1.1 Le GATT et les autres accords négociés sous les auspices du GATT

Entendue dans un sens large, l'expression GATT est ambigüe dans la mesure où elle fait référence à la fois à un texte de base, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à une organisation internationale, le GATT, qui s'est développée graduellement autour de cet accord, et enfin divers autres accords ou arrangements négociés sous les auspices du GATT mais qui ne lient que les parties qui les ont signés (tels que l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, l'Accord sur les marchés publics et tout les autres accords et arrangements issus du Tokyo Round). Dans les pages qui suivent, nous nous pencherons d'abord sur le problème de l'accession du Québec à l'Accord général, laquelle entraîne automatiquement son admission à titre de membre de l'organisation, pour ensuite envisager son accession aux autres accords négociés sous les auspices du GATT.

Le Canada étant déjà partie à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le Québec se retrouverait au départ dans la position d'un État successeur. Or, les règles de droit international relatives à la succession d'état prévoient, dans le cas des traités multilatéraux constitutifs d'organisations internationales, l'application des règles relatives à l'acquisition de la qualité de membre qui sont propres à chacun de ces traités. Tant la pratique de l'ONU (adhésion entre autres du Pakistan, du Bengladesh et de Singapour) que la pratique du GATT et la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* (article 4) confirment la validité de ce point de vue[48].

48. T. KUNUGI, «State Succession in the Framework of GATT», (1965) 59 *American Journal of International Law*, 271.

Le texte de l'Accord général prévoit deux façons pour un État nouvellement indépendant d'accéder au GATT. La première, l'accession par voie de négociations, est définie à l'article XXXIII. Manifestement envisagée, à l'origine, comme la voie régulière pour devenir membre du GATT, elle s'est trouvée graduellement supplantée, avec l'arrivée sur la scène internationale des États nouvellement indépendants issus de la décolonisation, par une seconde procédure, dite procédure d'accession par voie de succession, prévue à l'article XXVI, paragraphe 5(c) de l'Accord général.

L'article XXXIII de l'Accord général, simplement intitulé *Accession*, se lit de la façon suivante:

Tout gouvernement qui n'est pas partie au présent Accord ou tout gouvernement agissant au nom d'un territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent Accord, pourra adhérer au présent Accord, pour son compte ou pour le compte de ce territoire, à des conditions à fixer entre ce gouvernement et les Parties Contractantes. Les Parties Contractantes prendront à la majorité des deux tiers les décisions visées au présent paragraphe.

Cet article, relativement simple à première vue, s'est avéré en pratique d'une application complexe imposant souvent d'assez longs délais avant que l'accession ne soit définitivement acquise. Le recours à cette procédure implique en particulier ce qui suit. D'abord, l'Accord général cesse de s'appliquer au territoire du nouvel État dès le moment de son indépendance; l'article XXXIII prend pour acquis, en effet, qu'il n'y a pas succession d'États, d'où la nécessité d'un arrangement pour régler les conditions d'adhésion. Tant et aussi longtemps que celui-ci n'est pas conclu, l'État en question ne peut être considéré membre à part entière du GATT. La négociation même d'un tel arrangement par ailleurs s'avère souvent ardue. Le nouvel État indépendant désire, de façon tout à fait normale, se faire une idée très précise des forces et faiblesses de son économie avant de s'engager, alors que les Parties Contractantes, pour leur part, peuvent difficilement acquiescer à une telle demande d'adhésion sans avoir une idée exacte des concessions consenties. La négociation doit ultimement aboutir à un constat d'équilibre dans les engagements, ce qui n'est guère facile à évaluer.

Aussi le GATT a-t-il prévu diverses étapes pour faciliter cette transition. L'État qui demande son adhésion pourra d'abord être admis comme observateur pour se familiariser avec le fonctionnement du GATT. Une déclaration d'accession provisoire pourra suivre, d'une durée limitée, en vertu de laquelle les parties contractantes s'engagent à octroyer le traitement de la nation la plus favorisée au nouvel État en contrepartie d'un traitement similaire de sa part; ce dernier sera admis par la même occasion à participer aux travaux du GATT, mais sans droit de vote. La dernière étape est celle du protocole d'accession définitive qui exige un vote aux deux tiers de la part des Parties Contractantes. Cette procédure, on le voit, peut être longue. Deux exemples en témoignent éloquemment : le protocole d'accession définitive d'Israel est entré en vigueur en juillet 1962, quatre ans après son indépendance; la Tunisie quant à elle demeure toujours sous le régime d'un protocole d'accession provisoire entré en vigueur en 1960 et régulièrement renouvelé depuis. Faut-il se surprendre alors de constater que la procédure de

l'article XXXIII a graduellement été abandonnée, là où la chose était possible, au profit d'une autre, nettement plus simple, qui est celle de l'accession par voie de succession prévue à l'article XXVI:5(c).

L'article XXVI, intitulé *Acceptation, entrée en vigueur et enregistrement*, introduit en effet à son paragraphe 5(c) une autre façon d'accéder au GATT; ce dernier se lit ainsi:

Si un territoire pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration.

C'est avec l'arrivée sur la scène internationale des pays nouvellement indépendants issus de la décolonisation que cette disposition a pris toute son importance. Ces derniers ont vu dans celle-ci une procédure plus souple et plus expéditive pour accéder au GATT. Surtout, elle n'impliquait pas une rupture entre l'engagement de l'État colonisateur, membre du GATT, et de l'État successeur nouvellement indépendant, et donc pas de négociations longues et compliquées. Mais il restait encore à en vérifier l'utilité en pratique. Or, à l'expérience, il appert que cette procédure a non seulement tenu ses promesses, mais qu'elle a même reçu une interprétation large qui en a facilité l'application. Dès 1957, les Parties Contractantes reconnaissaient qu'un État nouvellement indépendant, issu d'un État déjà partie à l'Accord, pouvait ne pas vouloir accéder au GATT; elles décidaient donc, nonobstant l'absence d'une disposition à cet effet à l'article XXVI:5(c), de lui laisser la possibilité de renoncer à la succession prévue à cet article[49]. Simultanément, les Parties Contractantes acceptaient qu'une période de temps pouvait être requise pour permettre au nouvel État indépendant de prendre une décision en toute connaissance de cause en ce qui concerne son adhésion : le droit à une période de réflexion fut donc reconnu, période pendant laquelle l'accord général serait appliqué de fait au nouvel État. En 1963, l'exigence d'une déclaration formelle de la part de la partie responsable établissant que le nouvel État jouissait d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures était abandonnée [50]. Finalement, une résolution des Parties Contractantes en date du 1er novembre 1967 venait confirmer la procédure existante et acceptait le principe du prolongement de la période d'application de facto de l'Accord pour les États qui en manifestaient le besoin[51]. Faut-il se surprendre alors, vu cette interprétation libérale de l'article XXVI:5(c), si en date de juin 1991, comme le souligne bien Lei Wang, «forty-five governments out of a total of one hundred and two GATT contracting parties, had

49. Procédures à suivre pour l'application du droit de présentation prévu à l'article XXVI:5(c), GATT, Supp. 6, p. 11.

50. GATT, document C/30, 26 avril 1963, et C/M/15, 15 mai 1963.

51. GATT, document L/2910.

entered GATT under Article XXVI:5(c), which exceeded the number of those acceding to GATT under Article XXXIII»[52]. Fait encore plus intéressant en ce qui nous concerne, on retrouve parmi ces derniers un État qui ne constituait antérieurement à son indépendance ni une colonie ni un territoire douanier distinct, mais bien un État membre d'une fédération, soit Singapour. Après sa séparation de la Fédération de Malaisie en 1965, les Parties Contractantes décidaient en 1996 de continuer à lui appliquer de facto l'Accord général jusqu'à ce que Singapour fasse état de sa volonté de succéder[53]. De fait, le 20 août 1973, Singapour devenait partie contractante du GATT, ses droits et obligations à titre d'État successeur prenant effet rétroactivement à la date de son indépendance, le 9 août 1965[54].

Les Parties Contractantes, lorsqu'elles reconnaissent qu'un État remplit les conditions énoncées à l'article XXVI:5(c), n'ont d'autres choix effectivement que de l'admettre comme État successeur, ce qui, depuis le début des années 1960, est fait rétroactivement à la date de l'acquisition de la souveraineté. Comme il se doit, le nouvel État membre qui a accédé au GATT par voie de succession est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant. En pratique, cela signifie qu'il prend à sa charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations. Pour ce qui est des engagements autres que les concessions (protocoles divers, accords négociés sous les auspices du GATT, etc.), la situation est moins claire. La pratique qui semble prévaloir actuellement est que l'État successeur, informé des divers engagements auxquels était lié l'État prédécesseur, fait connaître au Secrétariat du GATT son intention d'être lié ou non par ces divers engagements[55].

Advenant l'indépendance du Québec, la procédure d'accession de ce dernier au GATT pourrait être fonction de la nature des rapports établis avec le reste du Canada. Dans l'hypothèse d'abord où un accord sur la maintien de l'actuelle union économique interviendrait entre le Québec et le reste du Canada, la continuation pure et simple de la politique commerciale existante enlèverait tout sens à l'utilisation de la procédure lourde et complexe de l'article XXXIII. Au contraire la procédure toute indiquée serait celle de l'accession par voie de succession prévue à l'article XXVI:5(c), procédure d'autant plus justifiée que ni le Québec ni le Canada ne changeraient quoi que ce soit aux engagements déjà pris à l'égard des pays étrangers.

---

52. L. WANG, «Separate Customs Territory in GATT and Taiwan's Request for GATT Membership», *Journal of World Trade (1991)*, no 5, p. 5, 12.

53. GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. 14, p. 13.

54. GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. 20, p. 20.

55. T. KUNUGI, *supra*, note 46, p. 268; J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* , Bobbs Merrill, 1969, p. 99.

L'absence de tout arrangement en vue de préserver l'union économique existante n'empêcherait pas par ailleurs le Québec de recourir à la procédure de l'article XXVI:5(c) si sa séparation du reste du Canada procédait sur la base d'un consensus et si le climat entre les deux parties demeurait relativement harmonieux. C'est ainsi que s'est réalisée la séparation de Singapour de la Fédération de Malaisie et on a vu précédemment comment, après une période d'application de facto de l'Accord, Singapour à accédé au GATT par voie de succession[56].

En revanche, la procédure de l'article XXXIII pourrait s'imposer en pratique si, comme le laisse entendre Gordon Ritchie, la séparation du Québec devait engendrer débats et acrimonie et qu'aucune entente en vue de maintenir l'union économique ne voyait le jour[57]. Dans un tel cas, le Québec devrait immédiatement se doter d'une politique commerciale propre avec un régime tarifaire établissant les droits de douane à payer sur les produits importés, y compris ceux originant du reste du Canada. Même si un accord de libre-échange devait être conclu avec le reste du Canada, un tel régime tarifaire devrait encore être maintenu pour couvrir le cas des produits originant de pays tiers. Dans un tel contexte, les pays tiers membres du GATT pourraient être enclins à suggérer qu'une véritable négociation prenne place autour de la demande d'accession du Québec, ne fut-ce que pour s'assurer du maintien des avantages qui leur sont déjà acquis, suggestion qui serait vraisemblablement appuyée par le reste du Canada. Le Québec même à la limite pourrait préférer cette voie. L'exemple du Bengladesh qui, après avoir acquis son indépendance par la force des armes, avait continué de donner effet aux dispositions de l'Accord général applicables avant son indépendance pour finalement accéder à l'Accord général en 1972 conformément aux dispositions de l'article XXXIII pourrait soutenir ce point de vue[58].

Si, par hypothèse, le Québec en était déjà arrivé, au moment d'accéder à la souveraineté, à un arrangement avec le reste du Canada en vue du maintien de l'union économique ou encore en vue de la création d'une zone de libre-échange, sa demande d'accession au GATT devrait se doubler en pratique d'une autre procédure qui est celle de notification du nouvel arrangement aux Parties Contractantes, tel que prévu à l'article XXIV:7(a). A la suite de cette notification, une procédure d'examen de l'accord en question serait entamée par les Parties Contractantes en vue d'adresser aux membres du nouvel arrangement les rapports et recommandations jugés appropriés. Concrètement, on chercherait à vérifier si le Canada et le Québec respectent les conditions prévues à l'article XXIV du GATT pour la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Ces conditions sont les suivantes. L'article XXIV:8 exige d'abord que les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives soient éliminées «pour l'essentiel des échanges commerciaux». Si une période transitoire est nécessaire pour réaliser

56. Voir plus haut, p. 48.

57. G. RITCHIE, «Putting Humpty Dumpty Together Again: Free Trade, the Breakup Scenario», dans *Broken Links. Trade Relations After a Quebec Secession*, *supra*, note 1, p. 5.

58. Voir GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. 19, p. 6.

l'union douanière ou la zone de libre-échange, l'article XXIV:5 demande qu'un «plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange» soit prévu. D'un point de vue externe, par ailleurs, le nouvel arrangement ne devra pas en principe entraîner de détournements des échanges commerciaux (article XXIV:4) et ne devra pas renforcer les obstacles à l'égard des pays tiers (article XXIV:5). A date, les Parties Contractantes n'ont jamais formellement condamné un arrangement qui leur était soumis, même si il était évident dans certains cas que l'ensemble des conditions mentionnées plus haut n'était pas respecté. La procédure d'examen demeure donc une procédure relativement souple et non contraignante, encore que les recommandations des Parties Contractantes peuvent conduire en pratique à des demandes de rapports réguliers sur le suivi de celles-ci.

De façon générale, on peut considérer qu'une union économique Canada-Québec qui serait essentiellement une continuation de ce qui existe présentement au Canada rencontrerait sans difficultés les conditions de l'article XXIV du GATT. Elle viserait manifestement l'essentiel des échanges, aucune période transitoire pour sa mise en oeuvre ne serait requise et son incidence générale sur les pays tiers demeurerait exactement la même. Pour le Québec comme pour le Canada, toutefois, il devrait être entendu qu'au sein du GATT, ils ne parleraient que d'une seule voix, à l'instar de la Communauté européenne. Cette dernière assume pratiquement la responsabilité pour l'ensemble des droits et obligations de ses membres aux termes de l'Accord général, bien qu'elle n'ait jamais formellement accédé au GATT[59]. Si en revanche l'arrangement conclu entre le Québec et le Canada consistait en une zone de libre-échange, alors le GATT voudrait probablement poursuivre une enquête plus poussée. Le Québec en effet devrait introduire des droits de douane à l'égard des pays étrangers, ce qui par le fait même soulèverait le problème de leur incidence générale s'ils ne reproduisaient pas intégralement ceux du Canada. A la limite, il faudrait peut-être même envisager une période de transition pour la mise en oeuvre complète de cet arrangement. Le Québec et le Canada, toutefois, conserveraient dans ce cas leur pleine autonomie au sein du GATT.

Si on délaisse maintenant la question de l'accession du Québec au GATT en tant que tel pour examiner celle de son accession aux différents accords issus du Tokyo Round, on constate au départ que le Canada est déjà partie à huit de ces derniers. Il s'agit en l'occurrence de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, l'Accord relatif aux marchés publics, l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII (communément appelé Accord sur les subventions et droits compensateurs), l'Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VII (qui traite de l'évaluation en douane), l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation, l'Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI (Code antidumping), l'Arrangement relatif à la viande bovine et enfin l'Accord relatif au commerce

59. Voir E.-U. PETERSMANN, «The EEC as a GATT Member: Legal Conflicts between GATT Law and European Community Law» dans *The European Community and GATT*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1986, pp. 32-39.

des aéronefs civils[60]. On a vu précédemment que suivant la pratique qui semble prévaloir au sein du GATT dans les cas d'accession par voie de succession, l'État successeur, informé des divers engagements auxquels était lié l'État prédécesseur, doit faire connaître au Secrétariat du GATT son intention d'être lié ou non par ces engagements[61]. Mais ceci ne peut valoir que pour les accords et protocoles modifiant l'Accord général lui-même. Les accords du Tokyo Round, quant à eux, sont indépendants de ce dernier et ne lient que les parties qui les ont signés. Pour déterminer la procédure d'accession applicable il faut donc s'en remettre aux dispositions pertinentes de chacun d'entre eux[62].

Ces dispositions sont pratiquement identiques dans chacun des huit accords auxquels le Canada est parti. Regroupés sous le titre *Acceptation et accession* , elles se lisent de la façon suivante:

1- Le présent accord sera ouvert à l'acceptation, par voie de signature ou autrement, des gouvernements qui sont partis à l'Accord général et de la Communauté économique européenne.

2- Le présent accord sera ouvert à l'acceptation, par voie de signature ou autrement, des gouvernements qui ont accédé à titre provisoire à l'Accord général, à des conditions se rapportant à l'application effective des droits et obligations qui résultent du présent accord, qui tiendront compte des droits et obligations énoncés dans leurs instruments d'accession provisoire.

3- Le présent accord sera ouvert à l'accession de tout autre gouvernement à des conditions, se rapportant à l'application effective des droits et obligations qui résultent du présent accord, à convenir entre ces gouvernements et les Parties, par dépôt auprès du Directeur général des Parties Contractantes à l'Accord général d'un instrument d'accession énonçant les conditions ainsi convenues.

4- En ce qui concerne l'acceptation, les dispositions du paragraphe 5, alinéas a) et b), de l'article XXVI de l'Accord général seront applicables.

S'il n'est pas déjà partie à l'Accord général (ce qui ne serait possible que dans l'hypothèse d'une accession par voie de succession), le Québec devra donc négocier son accession aux divers accords du Tokyo Round suivant la procédure prévue à l'alinéa 2, qui suppose qu'il a déjà accédé à l'Accord général à titre provisoire, ou suivant la procédure prévue à l'alinéa 3, s'il n'entretient encore aucun lien avec le GATT. Il pourra toujours renoncer également à devenir partie à ces accords, car tous et chacun comportent des engagements fort contraignants dans certains cas. Mais il devra y penser à deux fois avant d'agir de la sorte.

---

60. Tous ces accords sont reproduits dans GATT, *Textes des Accords du Tokyo Round*, Genève, 1986.

61. KUNUGI, *supra*, note 46, p. 268.

62. En vertu des règles relatives à la succession d'État en matière de traités; voir *supra*, p. 37.

Comme la vaste majorité des partenaires commerciaux du Québec sont déjà partis à ces accords, en effet, il lui serait plutôt difficile de se situer en dehors de ce cadre juridique commun. Cela serait d'autant plus difficile, en fait, qu'au moins trois de ces accords sont expressément mentionnés comme point de départ des engagements des parties dans l'Accord de libre-échange canado-américain. Un d'entre eux, celui concernant les marchés public, fait même partie intégrante de l'Accord de libre-échange[63]. Si le Québec souhaite devenir partie à ce dernier, comme on peut le supposer, sa marge de manoeuvre sera donc passablement réduite lorsque viendra le temps de décider d'accéder ou non aux accords du Tokyo Round.

Certains d'entre eux exigent pour leur mise en oeuvre que le Québec transpose tout simplement dans son propre droit divers engagements de nature essentiellement procédurale présentement assumés par Ottawa. Il en est ainsi par exemple du Code antidumping, de l'Accord sur les subventions et droits compensateurs ou encore de l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation. Il en va différemment par contre dans le cas d'un accord comme celui sur les marchés publics qui vise à éliminer toute discrimination entre les parties contractantes pour ce qui est des lois, réglementations, procédures et pratiques concernant les achats gouvernementaux. A l'heure actuelle, les seules entités dont les achats sont visés par l'engagement canadien sont des entités relevant du gouvernement fédéral. Si le Québec devait accéder à l'Accord sur les marchés publics, il devrait dresser une liste de ses propres entités gouvernementales visés par l'Accord, liste dont il serait pratiquement impossible d'exclure une société d'État aussi importante qu'Hydro-Québec par exemple. Il n'est donc pas entièrement faux d'affirmer, comme le fait Thomas Courchene, qu'en accédant à la souveraineté, le Québec se trouvera amené par la force des choses à renoncer, a travers sa participation au GATT ou aux accords du Tokyo Round, à divers agissements qui ne lui sont pas présentement interdits dans sa situation de simple province. Ce qu'il faut ajouter, cependant, c'est qu'à plus ou moins brève échéance ces agissements seront effectivement bannis, le droit international ayant définitivement rejoint les provinces[64].

Un autre accord négocié sous les auspices du GATT qui doit intéresser particulièrement le Québec est l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles*, communément appelé Arrangement multifibres, entré en vigueur le 1er janvier 1974 et prorogé par la suite à diverses reprises[65]. Celui-ci entre autres choses autorise le maintien de contingents à l'importation de produits textiles s'ils sont prévus dans un plan de libéralisation progressive, s'ils sont justifiés par une situation de désorganisation de marché justifiant le recours à des mesures

---

63. *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, article 1303.

64. Voir sur ce sujet I. BERNIER et A. BINETTE, *Les provinces canadiennes et le commerce international. Dynamique économique et ajustement juridique*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1988, chap. 4.

65. Voir GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supp. 21, p. 3.

de sauvegarde ou enfin s'ils sont couverts par des accords bilatéraux d'autolimitation conformément à la procédure prévue à l'article 4. Comme on l'a vu précédemment[66], quelques 28 de ces accords d'autolimitation sont en vigueur présentement entre le Canada et divers pays exportateurs. Pour l'industrie québécoise du textile et du vêtement, qui fournit encore près de 50 000 emplois, la perte subite de la protection que représente ces accords serait certes catastrophique. Advenant l'indépendance du Québec, il serait donc crucial d'assurer une suite à ces derniers.

Mais la situation se complique du fait que l'actuel Arrangement multifibres, qui vient à échéance à la fin de 1992, est appelé à disparaître dans un avenir relativement rapproché, si l'on se fie aux discussions qui ont cours dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, ce qui entraînerait par la même occasion l'élimination progressive, sur une période d'une dizaine d'années, du réseau complexe d'accords bilatéraux d'autolimitation présentement en place. Quelles seraient les options ouvertes à un Québec nouvellement indépendant dans un tel contexte?

Supposons d'abord, pour les fins de la discussion, que l'Uruguay Round est un échec et que l'Arrangement multifibres, de même que les accords d'autolimitation, demeurent en place. Dans un tel cas, le Québec ferait normalement une demande en vue d'accéder à l'Arrangement multifibres suivant la procédure prévue à celui-ci. Celle-ci est explicitée à l'article 13 qui se lit ainsi:

1- Le présent arrangement sera déposé auprès du Directeur général des Parties Contractantes à l'Accord général. Il sera ouvert à l'acceptation, par signature ou autrement, des gouvernements qui sont parties contractantes à l'Accord général ou qui ont accédé à titre provisoire audit Accord, ainsi que la Communauté économique européenne.

2- Tout gouvernement qui n'est pas partie à l'Accord général ou qui n'a pas accédé à l'Accord général à titre provisoire pourra accéder au présent arrangement à des conditions à convenir entre lui et les pays participants. Ces conditions comprendront une disposition aux termes de laquelle tout gouvernement qui ne sera pas partie contractante à l'Accord général devra s'engager, en accédant au présent Arrangement, à ne pas introduire de nouvelles restrictions et à ne pas renforcer de restrictions existantes à l'importation de produits textiles, dans la mesure où une telle action serait incompatible avec les obligations de ce gouvernement s'il était partie contractante audit Accord général.

Que la demande d'accession du Québec procède suivant l'alinéa 1 ou l'alinéa 2, il lui faudrait vraisemblablement, dans un cas comme dans l'autre, en arriver à une entente sur le niveau de restrictions existantes qu'il s'engagerait à ne pas renforcer. Comme le Québec ne dispose pas à l'heure actuelle de restrictions qui lui soient propres, la seule solution réaliste serait d'établir

66. Voir *supra*, p. 14.

sa part dans la protection dont bénéficie le Canada pris dans son ensemble, à partir de la part des livraisons québécoises de produits textiles par rapport à l'ensemble des livraisons canadiennes de ces mêmes produits[67] et de renégocier sur cette base des accords bilatéraux d'autolimation avec les parties impliquées. Cette solution, toutefois, s'avérerait inutile si le Québec et le Canada s'étaient entendus au préalable pour maintenir l'union économique existante, car alors une politique commerciale commune continuerait de prévaloir en la matière.

Si par contre les négociations de l'Uruguay Round devaient déboucher sur un résultat positif incluant un accord sur la réintégration du secteur du textile et du vêtement dans le système du GATT, le Québec alors n'aura d'autres choix que de s'enligner sur les résultats de cet accord pour déterminer son comportement futur dans ce domaine. Une demande d'accession à l'Arrangement multifibres n'aurait guère de sens dans ce contexte, si ce n'est pour les besoins d'une participation dans le processus multilatéral d'élimination progressive des accords d'autolimitation. Le Québec, dans un tel cas, pourrait toujours entreprendre de renégocier les accords d'autolimitation existants, mais ce ne pourrait être que dans le but de préciser le niveau de protection propre au Québec et le rythme d'élimination de cette protection. En tout état de cause, le Québec se devrait, pour protéger le niveau de protection dont il bénéficierait au moment de son accession à la souveraineté, de mettre en place un système de contingents approprié, quitte à le justifier le cas échéant, à défaut d'autres solutions, sous la clause de sauvegarde de l'article XIX du GATT. Naturellement, le problème ici encore serait éliminé si le Québec et le Canada devaient s'entendre à l'avance pour le maintien de l'union économique existante[68].

3.1.2 Le Fonds monétaire international

Les Statuts du Fonds monétaire international ne prévoient aucune procédure d'accession par voie de succession, du type de celle prévue à l'article XXVI:5(c) du GATT. L'accession du Québec au Fonds monétaire international devrait donc se faire normalement suivant la procédure prévue pour tous les pays qui, n'étant pas signataire original des Statuts, désire malgré tout devenir membre du Fonds, soit celle de l'article II, section 2.

---

67. Le calcul pourrait également se faire en repartissant les quotas prévus à chaque accords d'autolimitation suivant la part des livraisons québécoises des produits visés.

68. La difficulté demeurerait toutefois si l'entente intervenue entre le Canada et le Québec en était une de libre-échange plutôt que d'union économique.

L'article II au complet se lit de la façon suivante:

Article II

Membres

Section 1: Membres originaires
Sont membres originaires du Fonds les pays qui, ayant participé à la Conférence monétaire et financière des Nations Unies, ont donné leur adhésion avant le 31 décembre 1945.

Section 2: Autres membres
Les autres pays ont la possibilité de devenir membres du Fonds aux dates et conformément aux conditions prescrites par le Conseil des gouverneurs. Ces conditions, y compris les modalités des souscriptions, sont basées sur des principes s'accordant avec ceux qui s'appliquent aux pays déjà membres.

Suivant Joseph Gold, qui fut conseiller juridique du Fonds pendant plus de trente ans, «[t]he Fund's findings are made by its organs, and they are made solely for the purposes of the Fund. These limited purposes distinguish the findings from recognition among states»[69]. Ceci n'empêche évidemment pas le Fonds de prendre connaissance des données concrètes de la vie internationale. Une procédure relativement élaborée gouverne l'examen des demandes d'admission, procédure qui est parfois précédée de contacts avec le Directeur exécutif du Fonds. La décision finale sur l'admission d'un nouveau membre, en raison de son caractère politique, relève de l'organe suprême du Fonds, le Conseil des gouverneurs. La décision est prise à la majorité simple sur la base du système de voix pondérés en vigueur au Fonds[70].

A partir du moment où la souveraineté du Québec est acquise, on pourrait s'attendre d'abord à ce que le Canada avise le Fonds monétaire de ce changement, ne fut-ce que pour établir clairement qu'il n'assume plus la responsabilité de l'application des Statuts sur le territoire du Québec. C'est ce que fit en septembre 1965 le Ministre des Finances de Malaisie dans une lettre ainsi rédigée:

I wish to notify you formally, on behalf of the Government of Malaysia, that Singapore ceased, on 9th August, 1965, to be a State of Malaysia. On that day, she became a sovereign State separate from and independent of Malaysia and she was recognized as such by Malaysia. Accordingly, I am also to notify you that Malaysia is no longer responsible for the application in Singapore of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund[71].

---

69. J. Gold, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, International Monetary Fund, Washington, 1974, p. 55.

70. *Ibid.*, p. 468.

71. *Ibid.*, p. 283.

En pratique, le cas du Québec serait vraisemblablement analysé comme un exemple type d'une situation où une partie d'un État existant s'en sépare pour constituer un nouvel État, comme il se produisit par exemple en 1947 lorsque le Pakistan se sépara de l'Inde. A cette occasion, le Secrétariat des Nations Unies avait émis une opinion juridique qui faisait valoir que la partition de l'Inde ne devait point être considéré comme un démembrement d'un membre original des Nations-Unies, mais plutôt comme une situation où «part of an existing State breaks off and becomes a new State»[72]. Le Fonds monétaire, reprenant ce point de vue, devait peu de temps après décider que la partition n'affectait pas le statut de membre de l'Inde et que le Pakistan quant à lui devait introduire une demande d'admission conformément aux dispositions de l'article II (2) des Statuts du Fonds[73].

Les critères d'admission sont relativement simples. La partie intéressée doit d'abord être un «pays», exercer un contrôle en principe absolu sur ses relations extérieures et être capable et prête à donner effet à ses engagements à titre de membre. L'expression «pays», toujours selon Gold, est synonyme en pratique «d'État»; moins précise au plan juridique, ajoute-t-il, *it has enabled the Fund without doctrinal difficulty to admit an applicant country even though its borders had not been delineated with finality, or even though the applicant government controlled only part of the territory of what had been regarded as a single entity in international law and there was no immediate prospect of a unified control under a single authority*[74]. La question de savoir si un demandeur est capable de donner effet à ses engagements à titre de membre a rarement fait l'objet d'un examen détaillé, le Fonds ayant plutôt insisté sur l'engagement concret à donner effet auxdits engagements. La question enfin du contrôle sur les relations extérieures a surtout été envisagé d'un point de vue formel, l'affirmation juridique de ce contrôle étant suffisante.

Ces exigences préalables réglées, le véritable problème que soulève une demande d'admission est celui de déterminer la souscription ou quote-part du nouveau membre. Celle-ci joue un rôle particulièrement important car elle établit en définitive l'accès aux ressources propres du Fonds, l'accès aux Droits de tirages spéciaux (D.T.S.), ainsi que le nombre de voix dont disposera le nouvel État dans la structure décisionnelle du Fonds. Cette quote-part est fonction d'éléments aussi variés que le revenu national, les réserves, la moyenne des importations et la différence entre les exportations les plus faibles et les plus fortes au cours d'une période de référence de

72. U. N. Press Release, PM/473, 12 Août 1947; cité dans H. AUFRICHT, «State Succession under the Law and Practice of the International Monetary Fund», (1962) *11 International and Comparative Law Quaterly*, p. 154 à 155.

73. Aufricht, *supra*, note 67, p. 155.

74. *Ibid.*, p. 467.

cinq ans, ces divers éléments étant affectés de coefficients multiplicateurs qui ont variés dans le temps[75].

Compte tenu de ce qui précède, une question importante qui ne manquera pas de se soulever advenant que le Québec demande son admission au Fonds monétaire international est celle du sort réservé à la quote part du Canada. Or la pratique du Fonds sur cette question offre une réponse relativement claire et précise: la quote-part d'un État membre ne peut pas être réduite sans son consentement, même si des modifications territoriales le privent d'une partie substantielle de son territoire et modifient en conséquence les données qui ont servi à fixer celle-ci[76]. C'est à l'occasion de la participation de l'Inde que ce principe fut pour la première fois énoncé, l'Inde ayant été autorisée alors à conserver sa quote-part au niveau de ce qu'elle était avant le départ du Pakistan[77].

A supposer que le Québec et le Canada optent pour conserver une monnaie commune et une banque centrale commune, leur faudrait-il envisager dès lors une participation conjointe au Fonds avec une quote-part commune ? La réponse ici encore ne laisse pas de place au doute: «Membership», écrit Gold, «is available to countries individually. The Articles include no arrangements for joint membership of countries, however close the political or monetary ties may be among them»[78]. Le Fonds ne fait aucunement obstacle par ailleurs à ce que deux ou plusieurs Etats aient une monnaie commune ou des monnaies intimement rattachées, ainsi que le montre bien par exemple le cas de la Belgique et du Luxembourg.

3.1.3 Les autres instances multilatérales auxquelles le Canada adhère déjà

Celles-ci sont trop nombreuses et trop diversifiées pour que nous les abordions toutes dans le détail. On retrouve d'abord parmi ces dernières des organisations qui, sans s'intéresser directement aux échanges en tant que tels, ont pour objet des activités connexes à ceux-ci, telles l'Organisation maritime consultative intergouvernementale (O.M.C.I.), l'Organisation pour l'aviation civile internationale (O.A.C.I.), l'Organisation internationale du travail (O.I.T.), l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.)., l'Agence multilatérale de garantie des investissements, l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites, ou encore des conventions qui visent à structurer la coopération entre les Etats dans le domaine économique, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques. Puis au delà de ces organisations, on retrouve des ententes nombreuses qui traitent plus ou moins directement d'échanges et de commerce, comme les ententes sur les produits de base, les

---

75. H. BONNET, *Les institutions financières internationales*, P.U.F., Paris, 1966, p. 13.

76. GOLD, *supra*, note 67, p. 479.

77. *IMF Summary Proceedings, Second Annual Meeting of the Board of Governors*, 1947, p. 20.

78. GOLD, *supra*, note 67, p. 470.

ententes relatives à la navigation, les ententes portant sur les télécommunications, etc. Pour chacune de celles-ci, le Québec devra décider au cas par cas du suivi à donner aux engagements du Canada. La procédure à suivre pour accéder à ces organismes et ententes sera foncièrement celle prévue aux textes pertinents. Dans certains cas, ainsi qu'il faut s'y attendre, l'intérêt de s'engager de façon immédiate ne sera pas évident; dans d'autres cas, le Québec vraisemblablement cherchera à procéder de la façon la plus expéditive.

Un des ces cas où le Québec voudra probablement agir de façon prudente est celui des ententes sur les produits de base. En 1990, quelques 10 accords de cette nature étaient en vigueur de par le monde, portant sur des produits aussi variés que le blé, le sucre, le café, l'huile d'olive, le cacao, les produits laitiers, la viande bovine, le caoutchouc naturel, le jute et enfin les bois tropicaux[79]. Le Canada lui même était partie à quatre de ceux-ci, soit l'Accord international sur le blé (y compris la Convention relative à l'aide alimentaire), l'Accord international sur le sucre, l'Accord international sur le caoutchouc naturel, et enfin l'accord du Tokyo Round sur la viande bovine. La nécessité pour le Québec d'être partie à l'Accord international sur le blé n'est pas nécessairement chose évidente. Celui-ci vise essentiellement à permettre une concertation entre pays exportateurs et pays importateurs sur le blé. Or, le Québec ne sera jamais un pays exportateur et ne peut être considéré comme un grand pays importateur. Le problème se présente sensiblement de la même façon en ce qui concerne l'Accord sur le caoutchouc naturel, qui est beaucoup plus ambitieux par contre dans son objectif. Conclu originalement dans le cadre de la CNUCED en 1979, le dernier accord, en date de 1987, introduit des mécanismes automatiques d'ajustement et de révision des prix, déclanchant l'intervention d'un stock régulateur. Les deux seuls accords auxquels le Québec pourrait être intéressé à participer de façon plus immédiate sont ceux sur la viande bovine et sur le sucre, encore que la participation au second, qui institue une véritable organisation, l'Organisation internationale du sucre, puisse entraîner des coûts non négligeables.

En fait, le Québec pourrait trouver plus utile de façon immédiate de devenir membre d'une organisation qui joue un rôle non négligeable dans le domaine des relations économiques internationales, encore que ce rôle soit souvent effacé. Cette organisation, c'est l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), créée en 1960, dont le siège est à Paris. Succédant à l'Organisation européenne de coopération économique, dont l'objectif essentiel était le relèvement économique de l'Europe par une utilisation coordonnée de l'aide «Marshall», l'O.C.D.E. exerce ses activités dans trois domaines qui sont la coordination des politiques économiques des Etats membres, l'aide aux pays en voie de développement et enfin la libéralisation des échanges (biens, services, capitaux) ainsi que des paiements. L'organisation, qui accueille essentiellement des pays industrialisés, est destinée surtout à faciliter des consultations régulières et systématiques entre les Etats membres. Elle peut conclure des accords, adresser des recommandations et prendre des décisions qui, sauf disposition différente,

79. Pour des indications plus précises sur ces accords, voir D. CARREAU, T. Flory, P. Juillard, *Droit international économique*, 3e édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990, pp. 180 ss.

lient tous les membres. Parmi les principaux instruments élaborés par l'O.C.D.E. pour réaliser ses objectifs, on peut mentionner deux codes, l'un concernant «les opérations invisibles courantes», l'autre «les mouvements de capitaux», qui ont valeur obligatoire à l'égard des Etats membres sauf réserves, ainsi qu'une déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales et trois décisions intitulées «Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales», «Traitement national» et «Stimulants et obstacles à l'investissement international», dont la nature s'apparente davantage à des recommandations[80]. Forum international pour les pays industrialisés, l'O.C.D.E. se présente donc comme une organisation où un Québec nouvellement souverain aurait avantage à être présent pour asseoir sa crédibilité internationale. L'article 16 de la Convention prévoit à cet égard que le Conseil peut décider d'inviter tout Gouvernement prêt à assumer les obligations de membre, à adhérer à la Convention. Cette décision doit être prise à l'unanimité, sauf si un vote à l'unanimité autorise les abstentions. L'adhésion prend effet lors du dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du Gouvernement dépositaire. En principe, comme on peut le constater, le Canada pourrait toujours faire obstacle à l'admission du Québec, même s'il n'est pas évident quel gain il pourrait en retirer si ce dernier était déjà reconnu comme souverain.

3.2 L'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

Jusqu'à ce que soit adoptée le texte de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* [81], en 1978, la pratique des États, telle que comprise par la doctrine majoritaire, était à l'effet que lorsqu'une partie du territoire d'un État s'en sépare pour former un nouvel État indépendant, le principe de la « table rase » s'applique, c'est à dire que les traités liant l'État prédécesseur ne lient plus l'État successeur, la seule exception à cette règle concernant les accords à caractère purement local ou territorial[82]. Dans le cas de traités bilatéraux, naturellement, rien ne faisait obstacle à ce que les deux parties concernées s'entendent pour que la succession d'États prenne place.

Sous la pression des pays du tiers-monde en particulier, qui craignaient que le maintien d'une telle règle ne favorise les mouvements sécessionnistes, la Conférence de Vienne devait finalement opter en 1978 pour une solution en rupture complète par rapport à la pratique

---

80. *Ibid.*, p. 78 ss et 402 ss.

81. A/Conf.,80/16, Add. 2, vol. 111. Cette convention n'est pas en vigueur et le Canada ne l'a pas signé. Sur bien des points, toutefois, elle est considérée comme codifiant la coutume internationale.

82. Voir McNAIR, *The Law of Treaties*, London, Stevens and Sons, 1967, p. 601; MERIBOUTE, *La codification de la succession d'états aux traités*, 1984, pp. 144-155; J. -M. ARBOUR, *Droit international public*, Cowansville, Editions Yvon Blais, 1985, pp. 318-319. Pour une opinion favorable à la thèse de la continuité, voir A GRUBER, *Le droit international de la succession d'Etats*, Faculté de droit, Paris V, Établissements Bruylant Bruxelles, 1984, p. 184 ss.

antérieure, celle de la continuité de plein droit des traités de l'État successeur issus d'une sécession. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 34 de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* , à supposer qu'elle soit déjà en vigueur, la solution suivante prévaudrait:

Article 34. - Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État

1- Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister :

a) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

b) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard uniquement du territoire de l'État prédécesseur qui est devenu un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.

2- Le paragraphe 1 ne s'applique pas:

a) si les États intéressés en conviennent autrement; ou

b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Il est loin d'être évident à nos yeux que cette disposition soit le reflet réel de la coutume internationale. Mais à supposer que ce soit le cas, le résultat, en ce qui concerne l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, ne s'en trouverait pas vraiment modifié. En effet, l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord commercial originalement conçu comme un accord bilatéral ne pourrait faire autrement que de changer radicalement les conditions d'exécution de celui-ci. La commission binationale prévue à ce traité devrait être modifiée en conséquence, tout comme plusieurs des règles concernant la constitution et le fonctionnement des nombreux groupes de travail envisagés à l'Accord, ainsi que les règles régissant les groupes binationaux mis sur pieds pour faciliter le règlement des différends. Au delà de ces changements, qui concernent surtout la dimension institutionnelle de l'Accord, il y aurait aussi des ajouts assez nombreux à faire pour préciser les engagements du Québec. Dans ces conditions, il ne saurait être question d'une succession de plein droit du Québec dans le cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Une question importante qui se soulèverait immédiatement si le Québec devait accéder à l'Accord de libre-échange est celle de savoir ce qu'il adviendrait dans son cas de l'engagement d'éliminer les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives. A supposer que le Québec et le reste du Canada optent pour le maintien plus ou moins intégral de l'actuelle

union économique, le processus en cours de libéralisation des échanges suivrait présumément son cours normal et il n'y aurait pas véritablement de problèmes. Mais si le Québec, à défaut d'une entente avec le reste du Canada, devait décider de mettre en place son propre régime douanier, alors il faudrait nécessairement établir des règles précises pour l'élimination des droits de douanes applicables aux produits américains et canadiens. La situation serait quelque peu différente si le Québec et le reste du Canada devait décider d'établir entre eux une zone de libre-échange, mais même là il faudrait veiller au strict minimum à ce que les règles d'origine des produits soient substantiellement identiques.

En ce qui concerne les engagements relatifs aux normes techniques (chapitre 6 de l'Accord), il faut souligner que le Québec devrait, pour respecter ses obligations, commencer par accéder à l'Accord du GATT sur les obstacles techniques au commerce, car celui-ci constitue effectivement la base de l'engagement canadien et américain dans ce domaine.

Dans le domaine agricole, par ailleurs, il faudrait revoir l'article 706 qui traite de l'accès aux marchés de la volaille et des oeufs à la lumière du système de contingentement présentement en place au Canada; le Québec présumément voudrait voir sa part des contingents d'importation actuels garantis par l'Accord clairement identifiée. Et toujours dans le domaine agricole, on peut présumer qu'il cherchera à obtenir une représentation distincte sur les divers comités d'harmonisation des règlements techniques et normes concernant les produits agricoles, les aliments, les boissons et certains produits connexes.

En ce qui concerne le commerce des produits automobiles, où les dispositions de l'ALE prennent en quelques sortes pour point de départ l'Accord entre le Gouvernement canadien et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les produits de l'automobile de 1966 (Pacte automobile), il faudrait encore là examiner de quelle façon le Québec pourrait devenir partie à ce dernier. Or une telle démarche, fait remarquer Wonnacott, pourrait être l'occasion pour les Américains de revoir cet engagement qui ne les a jamais tout à fait satisfait dans la mesure où il garantit une part de la production automobile au Canada[83].

Un autre secteur où des négociations devraient manifestement prendre place pour formaliser l'engagement du Québec est celui des marchés publics (chapitre 13 de l'ALE). Jusqu'à maintenant, en effet, le Québec a pu bénéficier du fait que seules les entités fédérales expressément identifiées dans l'Accord du GATT relatif aux marchés publics étaient assujetties à ce chapitre qui fait partie intégrante de l'ALE, ainsi qu'on l'a déjà vu. Le Québec, en devenant partie à l'Accord de libre-échange, devrait par la force des choses se plier à l'obligation de désigner les entités gouvernementales qu'il accepte de voir liées par l'Accord. Cette liste, naturellement, devrait être telle qu'elle représente un engagement équivalent aux engagements du Gouvernement américain et du Gouvernement canadien. Simplement à titre d'indication, il peut être utile de mentionner qu'aux États-Unis, onze départements fédéraux sur

83. Voir R. J. WONNACOTT, *supra*, note 23, p. 32 ss.

treize sont assujettis au Code du GATT, pour un total de quarante commissions et organismes gouvernementaux; au Canada, vingt-deux ministères et dix organismes sont visés[84]. En pratique, il y a fort à parier que les États-Unis exigeraient qu'Hydro-Québec se retrouve parmi les entités en question.

Mais le problème le plus délicat peut-être que soulèverait dans l'immédiat l'accession du Québec à l'Accord de libre-échange a trait à la dimension institutionnelle de ce dernier. L'instance centrale responsable de la mise-en-oeuvre de l'Accord et du règlement des différends est la Commission binationale, prévue à l'article à l'article 1802. Celle-ci est composée de représentants des deux parties, le principal représentant étant le membre du Cabinet ou le ministre responsable au premier chef du commerce international ou son délégataire; lorsqu'elle décide, décrète le paragraphe 5 du même article, elle décide par consensus. Mais à supposer que le Québec accède à l'Accord, disposerait-il également d'un droit de véto, comme c'est le cas maintenant en vertu de la règle du consensus? En fait, il est difficile de voir comment il pourrait en être autrement. Toute autre solution basée sur une quelconque majorité impliquerait soit que les États-Unis impose leur volonté à leur gré (à supposer par exemple que les voix soient pondérées en fonction de l'importance économique) ou encore que le Canada et le Québec imposent leur volonté aux États-Unis (si chaque partie disposait d'une voix). Il faudrait également revoir la procédure de règlement des différends pour tenir compte, chaque fois qu'il y a lieu, de la présence d'une troisième partie (désignation des membres des groupes spéciaux d'arbitrage ou d'experts, interprétation commune dans les cas de renvois d'instances judiciaires ou administratives, etc).

Nombre d'autres dispositions enfin, ici et là dans l'Accord, devraient également être modifiées pour tenir compte de la présence du Québec, soit parce qu'elles font référence à des organismes administratifs propres à chaque partie (article 905 par exemple), ou encore parce qu'elles créent des comités ou des groupes de travail, comme le Groupe de travail sur le nouveau régime de réglementation des subventions gouvernementales dont le Québec ne voudrait manifestement pas être exclu (article 1907).

Toutes ces modifications et ces ajustements naturellement devraient faire l'objet de négociations. Or, il n'est pas impossible que les États-Unis cherchent à profiter de la demande d'accession du Québec pour obtenir des concessions supplémentaires sur des questions qui les intéressent. Plusieurs commentateurs ont effectivement soulevé cette possibilité et elle mérite qu'on s'y arrête, car il n'est pas toujours facile de distinguer entre ce qui relève d'un sain réalisme politique et ce qui relève de l'exagération stratégique.

Précisons immédiatement que ce qui est en cause ici n'est pas la perte de marge de manoeuvre que devrait accepter le Québec en devenant partie à l'Accord de libre-échange. Courchene, par

84. Canada, Affaires extérieures, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Vue d'ensemble*, Ottawa, 1988, p. 11.

exemple, a bien fait voir que dans certains domaines où «l'ALE existant restreint peu les interventions des gouvernements provinciaux»[85], comme celui des services financiers ou celui des achats gouvernementaux, le Québec se trouverait à assumer des obligations plus contraignantes en devenant partie à l'ALE. Mais il s'agit là du prix normal à payer pour devenir partie à cet accord, et non pas des concessions supplémentaires qui seraient extirpées du Québec. Ce qu'il omet de mentionner, par contre, c'est qu'il y a aussi des avantages à être membre qui ne profitent pas à de simples provinces, comme le fait de pouvoir exprimer ses préoccupations et attentes directement au niveau de la Commission ou encore de pouvoir demander la constitution d'un groupe d'experts ou d'un groupe d'arbitrage avec ses propres représentants sur le groupe. Et il ne dit pas non plus que ces agissements discriminatoires des provinces qui sont à l'abri de l'ALE pour l'instant, ils seront vraisemblablement interdits dans un avenir plus ou moins rapproché, victimes d'une libéralisation des échanges dont lui-même et la plupart des spécialistes du commerce international sont les propagandistes.

Les véritables concessions supplémentaires que l'on affirme que les États-Unis pourraient vouloir obtenir du Québec concernent essentiellement certains types d'agissements jugés interventionnistes par ces derniers, comme les systèmes de gestion de l'offre dans le domaine agricole, les subventions au développement industriel (Québec, écrit Ritchie, «among industrial centers in North America, makes heaviest use of these instruments»[86]) certaines interventions dans le domaine de la culture et divers autres agissements non déterminés relevant de la philosophie dite du Québec Inc.

Il n'est pas impossible effectivement que les États-Unis, dans la foulée des consensus qui commencent à se dégager au GATT sur la question des systèmes de gestion de l'offre, cherchent à obtenir du Québec l'élimination graduelle de ces arrangements; mais comme ceux-ci ont une dimension pan-canadienne, il est difficile de voir comment une telle solution pourrait facilement se limiter au Québec. Toute réouverture de cette question, présentement réglée par les articles 706 et 710 de l'ALE, devrait presque par la force des choses impliquer à la fois le Québec et le reste du Canada pour deux raisons. Les États-Unis d'abord ne seraient certainement pas enthousiastes à l'idée d'instaurer un traitement différencié sur cette question. Puis le reste du Canada, à supposer qu'il veuille conserver les acquis actuels, ne s'aiderait guère en laissant tomber le Québec sur ce point. La situation serait à toute fin pratique une copie inversée de ce qui pourrait se produire dans le secteur de l'automobile. Dans l'un et l'autre cas, il y aurait donc avantage à ce que le Québec et le reste du Canada plaide conjointement pour le maintien intégral des dispositions actuelles de l'ALE.

---

85. T. J. COURCHENE, *supra*, note 9, p. 35. G. RITCHIE, *supra*, note 1, pp 11-13, reprend cette argumentation de Courchene à propos des achats gouvernementaux et des services financiers; à ces domaines il ajoute par ailleurs le traitement national, faisant valoir qu'en devenant partie à l'ALE, le Québec devrait accorder celui-ci non seulement aux États-Unis, comme c'est déjà le cas, mais aussi au reste du Canada.

86. *Supra*, note 1, p. 12.

S'agissant par ailleurs des subventions au développement industriel, la vérité est qu'il serait difficile pour les États-Unis comme pour le reste du Canada d'imposer au Québec des obligations qui dépassent ce qui est prévu au GATT pour la bonne raison que ni l'un ni l'autre n'ont encore défini de façon précise jusqu'où ils veulent aller dans ce domaine. Aux termes de l'article 1907 de l'ALE, un groupe de travail a été constitué en vue d'élaborer une discipline et des règles plus efficaces concernant l'utilisation des subventions gouvernementales, tâche qu'il doit compléter au plus tard le 31 décembre 1995. Pour le moment, cependant, celui-ci s'est surtout contenté de faire des études et d'attendre les résultats de l'Uruguay Round pour définir sa propre position. Si un nouveau régime devait voir le jour sur cette question des subventions, alors il est évident que le Québec, à l'instar du Canada, devrait s'y plier, comme il devrait s'y plier sans doute s'il demeurait une simple province du Canada.

Dans le domaine culturel, les États-Unis, qui ont déjà eu maille à partir par le passé avec le Québec à propos de la législation québécoise sur le cinéma[87], pourrait chercher à profiter de la demande d'accession de ce dernier pour remettre en cause l'exception de l'article 2005 de l'ALE relative aux industries culturelles. Mais cette exception, qui est toute relative si l'on tient compte du paragraphe 2 de l'article en question qui reconnait le droit à une partie affectée de prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent[88], elle est plus essentielle au reste du Canada qu'au Québec, dont la culture majoritairement francophone demeure protégée en partie par la barrière linguistique. Ce qui ne veut pas dire pour autant que les industries culturelles du Québec accepteraient volontiers de s'en passer. Il s'agit à vrai dire d'un autre cas où le Québec et le reste du Canada aurait avantage à oeuvrer conjointement.

Reste la question du «Québec Inc» qui serait remis en cause advenant que le Québec devienne partie à l'Accord de libre-échange. La première difficulté ici est de distinguer ce qui relève de la concertation volontaire et spontanée entre les principaux intervenants économiques du Québec, qu'aucune réglementation internationale n'interdit bien au contraire, de ce qui pourrait être une intrusion gouvernementale susceptible de créer des distorsions dans les échanges. Au dire de Courchene, le modèle de concertation que représente le concept de Québec Inc, assimilable à certains égards aux *keiretsu* japonais, serait inacceptable aux américains qui ne voudraient surtout pas voir celui-ci se reproduire à leur frontière[89]. Mais à supposer que tel soit le cas, il resterait encore à déterminer quel type d'engagements supplémentaires le Québec devrait assumer pour satisfaire les États-Unis. Une interdiction générale de concertation entre les partenaires économiques du Québec manifestement serait ridicule; pour traduire la préoccupation

87. Voir I. BERNIER et A. BINETTE, *Les provinces canadiennes et le commerce international*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1988, p. 83 ss.

88. Voir sur cette question I. BERNIER «La dimension culturelle dans le commerce international: quelques réflexions en marge de l'accord de libre-échange Canada/États-Unis du 2 janvier 1988», (1987) *XXV Annuaire canadien de droit international*, pp. 254-256.

89. T. J. COURCHENE, *supra*, note 9, pp. 33-34.

américaine en droit, quelque chose de plus précis serait nécessaire. Courchene lui-même ne fournit guère d'indications à cet égard, sinon pour suggérer que les dispositions actuelles du chapitre 17 sur les services financiers pourraient restreindre la capacité du Québec de mettre en oeuvre un tel modèle de gestion économique dans la mesure où il ne pourrait plus protéger ses institutions financières de prises de contrôle américaine. Mais après trois années d'expérience sous l'accord de libre-échange, il ne semble pas qu'il s'agisse là d'une menace très sérieuse, d'autant plus qu'une telle prise de contrôle serait difficile dans le cas de la Confédération des caisses populaires Desjardins. Et il ne s'agit pas là en tout état de cause d'engagements nouveaux que le Québec aurait à assumer.

De façon générale, donc, s'il est vrai que dans certains domaines les États-Unis pourraient chercher à obtenir des concessions allant au delà de ce qui est présentement prévu à l'Accord, il est également vrai que dans tous ces cas le reste du Canada pourrait très bien se retrouver contraint d'assumer les mêmes engagements. C'est ce que font remarquer également plusieurs commentateurs qui en profitent pour souligner le danger que représente une réouverture de l'Accord, au vu en particulier du peu de support qu'il obtient dans le reste du Canada[90]. Or cette possibilité, comme nous le verrons maintenant, n'a pas échappée à l'attention de divers commentateurs américains qui n'hésitent pas à la replacer dans un contexte plus large.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, ceux-ci font valoir d'abord que les États-Unis, pour des raisons politiques et stratégiques, chercheront tout naturellement à préserver dans la mesure du possible les différents arrangements en vigueur présentement avec le Canada[91]. On tient également pour acquis que le gouvernement américain favorisera toute solution susceptible d'empêcher que ne se développe au Canada une situation marquée par l'instabilité et les conflits. A cet égard, la conclusion d'un arrangement Québec-Canada qui maintiendrait en place l'union économique canadienne et éviterait la scission du Canada en deux parties séparées par un Québec souverain apparait de nature à rassurer tout comme la conclusion d'un arrangement en vue de permettre au Québec d'accéder à l'Accord de libre-échange. C'est ainsi que Robert Pfaltzgraff, Jr., président de l'Institute for Foreign Policy Analysis et professeur à la Fletcher School of Law and Diplomacy écrit: «It is widely assumed that the United States would extend the FTA to an independent Quebec, just as it would be expected that Quebec would have continued access on the same terms to the remainder of Canada»[92]. Le

---

90. Voir par exemple dans *Broken Links : Trade Relations after a Quebec Secession*, supra, note 1, les propos de Ritchie, pp. 10-15, de Wonnacott, p. 39 et de Lipsey, p. 63.

91. J. JOCKEL, *If Canada Breaks up: Implications for U.S. Policy*, Canadian-Americam Public Policy, No 7, septembre 1991, The Canadian-American Center, University of Maine, p. 18.

92. R. L. PFALTZGRAFF, jr., *Canada and the United States: Issues for the 1990s*, dans Winegard, W.C., Carroll, J. E. , Leyton-Brown, D., Slack, M., Sokolsky, J. J., et Pfaltzgraff, R. L., Jr., *Canada and the United States in the 1990s: An Emerging Partnership*, Institute for Foreign Policy Analysis, Inc., et Brassey's (US) Inc., 1991, p. 86.

professeur Joseph Jockel, qui s'est également penché sur la question dans une récente étude sur les réactions américaines à une éventuelle séparation du Québec, va dans le même sens: «It would be astonishing if the U.S. did not respond favorably to a Quebec proposal to continue free trade arrangements after the province became sovereign»[93]. D'un point de vue américain donc, la solution la plus simple, semble-t-il, serait donc que l'Accord actuel, applicable à l'ensemble du Canada, soit étendu tel quel, avec les ajustements nécessaires, et peut-être même certaines concessions additionnelles, au Québec nouvellement souverain.

D'un point de vue strictement économique, par ailleurs, il n'est pas évident que les États-Unis aurait intérêt à rejeter une demande d'adhésion du Québec. Comme l'écrit Pfaltzgraff, «if Quebec were independent, it would be one of the ten leading trade partners of the United States»[94]. Par ailleurs, un des objectifs majeurs du gouvernement américain, dans les négociations sur le libre-échange, était l'obtention d'un accès garanti aux ressources canadiennes. Cet accès, il l'a obtenu en particulier dans le chapitre sur l'énergie qui est applicable non seulement au gaz et au pétrole, mais aussi à l'électricité. Il serait également surprenant qu'il renonce aux autres avantages découlant pour lui de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, dans les domaines par exemple des services et de l'investissement. Enfin, il serait pour le moins curieux qu'il refuse de négocier avec le Québec au moment même où il se trouve engagé dans une négociation qui pourrait aboutir à faire de l'ensemble de l'Amérique du Nord une vaste zone de libre-échange. Ce qui ne signifie pas encore une fois qu'il n'y aurait pas de problèmes.

De fait, on a pu constater qu'une négociation en vue de permettre au Québec de devenir partie à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis soulève des questions assez nombreuses et est susceptible d'entraîner des changements multiples au texte de l'Accord. A tel point qu'on peut se demander s'il n'y a pas risque que le Québec se retrouve, pendant une période de temps non négligeable, coupé de son accès au marché américain. Si un tel développement paraissait devoir se produire, il y aurait alors lieu d'examiner avec les États-Unis et le reste du Canada la possibilité d'une application de facto de l'Accord de libre-échange en attendant que les négociations soient terminées, à l'instar de ce qui se fait fréquemment au GATT dans de telles situations. Une solution de cette nature, en plus de limiter les dégâts immédiats, pourrait contribuer à rétablir graduellement un climat de collaboration entre le Québec et le reste du Canada après le choc initial de la séparation.

Une fois les négociations terminées et le Québec admis comme partie à l'Accord de libre-échange, la question se pose encore de savoir s'il y aurait nécessité que le nouvel arrangement soit soumis aux Parties Contractantes du GATT, tel qu'envisagé à l'article XXIV de l'Accord général. La pratique du GATT à cet égard indique clairement que tel devrait être le cas : les divers accords d'adhésion au Traité de Rome postérieurs à l'entrée en vigueur de

93. *Ibid*. p. 24.

94. *Idem* .

celui-ci, de même que tous les autres accords d'association économique avec le Marché commun intervenus depuis, ont tous été présentés aux Parties Contractantes; et il en a été de même des nouvelles adhésions à l'Accord européen de libre-échange. Même si l'actuel accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait être approuvé, il y aurait donc lieu de se présenter à nouveau devant le GATT pour démontrer que l'adhésion du Québec répond également aux exigences de l'article XXIV, en particulier en ce qui concerne l'extension de l'accord à l'essentiel des échanges entre le Québec et ses partenaires.

3.3 Les liens futurs avec le reste du Canada

De tous les problèmes envisagés jusqu'à maintenant, celui des liens futurs d'un Québec souverain avec le reste du Canada demeure certes le plus difficile, le plus délicat et celui dont la solution ultime est la moins évidente. Dans le débat qui s'est engagé autour de cette question jusqu'à date, deux types de considérations entrent en jeu: il y a d'abord des considérations de rationalité économique et politique, puis des considérations de sentiments et d'émotions. La place qu'occuperont ces dernières dans la détermination des futurs rapports entre le Québec et le reste du Canada est particulièrement difficile à évaluer; en ce qui nous concerne, il en sera tenu compte tenu compte essentiellement à travers trois scénarios allant du plus pessimiste au plus optimiste. Quant aux considérations de rationalité, nous nous pencherons d'abord sur les facteurs de nature économique et politique propres à chaque scénario avant de voir comment ceux-ci peuvent se traduire de façon juridique au plan externe et au plan interne.

3.3.1 Un Québec sans liens particuliers avec le reste du Canada

Il s'agit manifestement du scénario le plus pessimiste. Assez curieusement, il est peu de commentateurs, parmi ceux qui considèrent que les négociations entre le Québec et le reste du Canada se dérouleront vraisemblablement dans l'acrimonie et l'amertume[95], qui vont jusqu'à envisager la possibilité d'une rupture complète. On parle bien d'une union douanière ou même d'une simple zone de libre-échange, mais le scénario d'une rupture complète, avec ses conséquences économiques et politiques, est pratiquement ignoré, comme si la vision qu'il faisait naître du futur était trop sombre pour qu'on s'y arrête. Même le Conseil économique du Canada, dans son vingt-huitième Exposé annuel intitulé *Un projet commun. Aspects économiques des choix constitutionnels*, n'a osé s'attaquer à ce scénario, ce qui lui a été d'ailleurs vertement reproché[96]. Au Québec même, chez les souverainistes, on aborde rarement cette hypothèse de peur, semble-t-il, qu'elle effraie. Il apparaît donc particulièrement indiqué, dans ces conditions, d'examiner de plus près ce scénario.

---

95. Voir par exemple RITCHIE, *supra*, note 1, p. 5.

96. Conseil économique du Canada, *Un projet commun. Aspects économiques des choix constitutionnels*, Vingt-huitième Exposé annuel, Approvisionnement et services Canada, 1991.

Un Québec indépendant, sans liens économiques particuliers avec le reste du Canada, consacrerait la rupture définitive du Canada en deux parties, le Canada ouest et le Canada est. A moins que le Québec ne renonce unilatéralement à la possibilité d'instaurer des droits de douane à l'encontre des produits canadiens, ce qui serait pour le moins surprenant, et même carrément impensable si le Canada devait décider pour sa part d'imposer des droits de douane à l'encontre des produits québécois, des contrôles douaniers seraient inévitablement installés aux frontières de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Toutefois, un arrangement serait très certainement conclu en vue de permettre le passage en transit, sans frais de douane, entre le Canada ouest et le Canada est, comme l'exige l'article V du GATT. En ce qui concerne la circulation des personnes, elle serait nécessairement soumise à un contrôle à la frontière, ne fut-ce que pour empêcher que des citoyens étrangers pénètrent librement sur le territoire québécois ou canadien.

De tels changements entraineraient sans aucun doute des répercussions importantes au plan politique et économique. Les résidents des provinces maritimes d'abord ne pourraient faire autrement que de se sentir isolés du reste du Canada et menacés économiquement. Dans une des récentes études de l'Institut C.D.Howe, intitulée *From East and West : Regional Views on Reconfederation* , Doug May et Dane Rowlands soulignent à cet égard le choc psychologique qui serait ressenti dans les maritimes à la suite du départ du Québec[97]. Ce choc serait d'autant plus grand que l'économie des maritimes dépend davantage du marché québécois pour ses exportations de biens et de services (tourisme) que ce n'est le cas pour l'Ontario ou l'Ouest. Ce qui fait dire à May et Rowlands: «The presence of an additional national boundary between Atlantic Canada and some of its markets may well prove to be more than just a nominal inconvenience»[98]. La réaction du côté de l'ouest canadien est beaucoup plus détachée. Écrivant dans le même ouvrage sur les réactions du Manitoba et de la Saskatchewan, N. Cameron, D. Hum et W. Simpson font ressortir en des termes on ne peut plus clairs toute la distance qui sépare cette région du Québec:

On the main issue of sovereignty versus renewed federalism, the less-affluent West has so little contact that the majority support for keeping that province in Confederation must be based more on emotional desire to preserve the nation as symbol than on economic calculations of direct costs and benefits. The absence of obvious costs from Quebec's achieving sovereignty also accounts for some of the harder-line attitudes found in the West; like output, attitudes flourish where they are cheaper[99].

97. N. Cameron, E. J. Chambers, D. Hume, J. McCallum, D. May, M. B. Percy, D. Rowlands W. Simpson, *From East and West : Regional Views on Reconfederation*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991, pp. 9-10.

98. *Ibid.*, p. 10.

99. *Ibid.*, p. 101.

Des propos semblables pourraient très bien s'appliquer également à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, cette dernière province en particulier ne dépendant du marché québécois que pour une infime partie de ses exportations[100]. Dans le cas de l'Ontario, enfin, Courchene développe un scénario autour de l'hypothèse d'une séparation complète du Québec qui donne à entendre que la province la plus riche du Canada pourrait en arriver assez vite à prendre des décisions en fonction surtout de son propre intérêt, plutôt qu'en fonction de l'intérêt du reste du Canada. Son analyse tient compte des difficultés croissantes de l'économie ontarienne, de la possibilité d'une renégociation du Pacte automobile au bénéfice des États-Unis à la suite de la séparation du Québec, de la difficulté pour l'Ontario de continuer à supporter indéfiniment les six provinces «déshéritées» du reste du Canada et enfin du manque d'intérêt de cette province pour un sénat où elle se retrouverait sur un pied d'égalité avec l'Ile-du-Prince-Edouard. Courchene conclut son propos en écrivant:

Veuillez bien prendre note que le message ici n'est pas que l'Ontario et le RDC ne souhaite pas, de façon générale, constituer ou reconstituer un nouveau Canada. Ils le veulent certainement. Le message qui sous-tend l'analyse est plutôt que le déroulement des événements sur la scène économique risque d'engloutir les valeurs qui lient les Canadiens du RDC[101].

Ces remarques rejoignent celles de plusieurs autres commentateurs, y compris des commentateurs américains, qui considèrent comme sérieuse la possibilité que la séparation du Québec entraîne à plus ou moins brève échéance le démantèlement du reste du Canada[102].

Pour le Québec, par ailleurs, la situation ne serait pas nécessairement plus facile. Une partie de ses échanges avec l'Ontario et le reste du Canada se trouveraient perturbée, au moins pendant un certain temps, par l'apparition d'obstacles à la frontière. Bien qu'il soit impossible d'évaluer l'impact de ce changement, on doit présumer qu'il ne serait pas insignifiant compte tenu de l'importance du marché canadien pour les exportations québécoises[103]. Dans le domaine agricole plus particulièrement, le Québec pourrait bien n'avoir d'autre choix, s'il souhaitait conserver sa part dite «historique» des marchés canadiens du lait et des oeufs, que de subventionner ses exportations de tels produits vers le reste du Canada en supposant que ceci soit encore possible au regard du GATT. En outre le Québec, à moins qu'il n'en arrive à une entente séparée avec les États-Unis, perdrait présumément le bénéfice du Pacte automobile ainsi que des

---

100. En 1984, 2,28 % des exportations de la Colombie-Britannique était destinées au Québec selon Statistique Canada.

101. COURCHENE, *supra*, note 9, p. 83.

102. Voir par exemple PFALTZGRAFF, *supra*, note 91, p. 86-87, qui envisage cette possibilité d'un démantèlement du Canada en fonction de ses diverses régions.

103. On a vu au début que la part des exportations du Québec vers le reste du Canada s'élevait à la moitié du total de ses exportations.

Accords canado-américains sur le partage du développement industriel pour la défense et de la production de la défense[104]. Au-delà de ces difficultés dans le domaine commercial proprement dit, enfin, il devrait encore faire face au problème de soutenir une nouvelle monnaie dont la solidité au plan international serait loin d'être établie[105]. Il pourrait toujours lier cette nouvelle monnaie au dollars canadien, ou même à la limite au dollars américain, mais il devrait alors accepter la perte d'autonomie découlant d'un tel geste.

Pour le Québec comme pour le reste du Canada, donc, la rupture complète, au moins à court terme, n'a rien de particulièrement attrayant. Que l'on n'ait pas insisté sur cette hypothèse jusqu'à date n'a donc rien de particulièrement surprenant. Mais il ne faudrait pas en conclure pour autant que l'hypothèse est irréaliste. En fait, elle serait même facile à réaliser juridiquement.

Sur le plan institutionnel, un Québec souverain sans liens particuliers avec le reste du Canada serait totalement libre de s'organiser comme il l'entend. Il ne serait aucunement question alors de céder quelque parcelle de souveraineté que ce soit à un organisme commun. Le Québec se retrouverait en fait, vis-à-vis du reste du Canada, exactement dans la même situation que n'importe quel autre pays. Sur le plan normatif, par contre, des législations assez nombreuses devraient être adoptées sans tarder en vue de doter le Québec d'une capacité essentielle à un contrôle normal des échanges commerciaux. Précisément parce qu'il lui faudrait agir assez rapidement, et aussi dans le but de limiter les modifications substantielles au droit existant qui ne pourraient qu'affecter les échanges, il serait souhaitable en fait qu'au moins dans un premier temps, il cherche à reproduire dans la mesure du possible les lois canadiennes existantes qui régissent le commerce international.

Cette législation est formée, pour l'essentiel, de cinq lois de base, qui sont complétées par trois autres lois traitant surtout de la dimension fiscale des échanges. Le premier groupe comprend tout d'abord la *Loi sur les Douanes*[106] qui pourvoit à l'administration de l'ensemble des lois douanières canadiennes; elle détermine en outre la base sur laquelle les tarifs douaniers sont payables et mentionne les exceptions applicables. Cette première loi est complétée par le *Tarif des douanes*[107], lequel détermine les droits de douane payable sur les biens importés au

---

104. Voir *supra*, p. 15.

105. Sur ce problème de la crédibilité d'une nouvelle monnaie, voir David E. W. LAIDLER, *Two Nations, One Money. Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1991, p. 18.

106. L. R. C., c.C- 52.6.

107. L. R. C., c. C-54.01.

Canada. A ces deux lois s'ajoute ensuite la Loi sur les licences d'exportation et d'importation[108] dont l'objet principal concerne l'administration des restrictions quantitatives à l'exportation ou à l'importation des biens. Enfin. la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*[109] permet aux producteurs canadiens, à certaines conditions, de demander au Tribunal canadien des importations que des droit antidumping ou compensateurs que des droit antidumping ou compensateurs soient imposés à l'endroit des importations vendus au Canada à des prix de dumping ou ayant bénéficié de subventions. La dernière loi qui complète cette ensemble est la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*[110] qui définit la structure et pourvoit au fonctionnement de ce dernier.

Le second groupe comprend la *Loi sur l'accise*[111] qui impose certains droits particuliers sur les boissons alcooliques et les produits du tabac importés au Canada. La *Loi sur la taxe d'accise*[112] pour sa part pourvoit à l'imposition de taxes de vente et d'accise sur certains produits importés et délimite les exceptions applicables. Enfin la *Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise*[113] étend la juridiction de Canada en matière de droits de douane et d'accise jusqu'à 200 miles des côtes.

Tenant pour acquis par ailleurs qu'un Québec sans liens particuliers avec le reste du Canada aurait sa propre monnaie, il faudrait aussi envisager, dans la perspective d'une demande d'admission au Fonds monétaire international, l'adoption d'une loi comme la *Loi sur les Accords de Bretton Woods*[114], qui introduit en droit canadien certaines dispositions des Statuts du FMI. Ce serait certes la meilleure façon de démontrer aux yeux du Conseil des gouverneurs la volonté claire du Québec de donner suite à ses engagements à titre de membre du Fonds, comme il est demandé de le faire lorsqu'on désire devenir membre du Fonds[115].

Toutefois, en mettant en place sa propre législation en vue de pourvoir au contrôle des échanges et du commerce avec l'étranger, il importe de rappeler que le Québec n'acquerra pas nécessairement une plus grande marge de jeu dans ce domaine. En fait, s'il désire s'insérer dans

---

108. L. R. C. , c. E-19.

109. L. R. C. c. S-15.

110. L. R. C., 4e Supplément, c. 47.

111. L. R. C. c. E-14.

112. L. R. C. c. E-15.

113. L. R. C. c. C-53.

114. L. R. C. c. B-7.

115. Voir *supra*, p. 62.

le processus d'intégration nord-américaine qui prend forme présentement, et il n'est pas sûr qu'il ait vraiment le choix, il devra accepter lui aussi accepter des limitations à son action. Tel sera le cas par exemple s'il négocie un accord de libre-échange avec le Canada et devient partie à l'accord de libre-échange Canada/États-Unis.

3.3.2 Un accord de libre-échange Québec-Canada

Un accord de libre-échange entre le Québec et le reste du Canada, au dire de certains commentateurs, serait le seul type d'arrangement commercial susceptible d'être conclu entre un Québec nouvellement indépendant et le reste du Canada. Deux arguments de base soutiennent ce point de vue. Le premier renvoie au climat plutôt acrimonieux qui entourera les négociations sur les futurs rapports entre les deux parties et rendra difficile la conclusion d'un arrangement plus élaboré comme une union douanière, qui exigerait au strict minimum la mise en place d'une politique commerciale commune[116]. Le second argument se présente véritablement comme un complément au premier et suggère essentiellement qu'un accord de libre-échange est préférable à pas d'accord du tout, car dans ce dernier cas il en irait de la survie même du Canada. D'un point de vue québécois, par ailleurs, il ne fait pas de doute qu'un accord de libre-échange, sans être la solution idéale, contribuerait à rassurer les producteurs québécois en ce qui concerne l'accès de leurs produits sur le marché du reste du Canada.

Cette solution de type «second best», qu'implique-t-elle exactement? Au plan institutionnel, bien peu en réalité. Si on regarde l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis, on constate que l'appareil institutionnel mis en place par ce dernier demeure finalement assez léger. On y retrouve d'abord la Commission mixte du commerce canado-américain, chargée de superviser la mise en oeuvre de l'Accord, qui se réunit généralement deux fois par année et décide par voie de consensus. Puis on y retrouve un Secrétariat, qui s'occupe en particulier des questions concernant le règlement des différends, ainsi que divers groupes de travail et comités oeuvrant sur des questions particulières, dont les conclusions doivent toujours être approuvées en dernier ressort par la Commission. Aucune de ses structures n'implique une quelconque délégation de souveraineté. Le seul élément de contrainte réelle se situe au niveau des groupes spéciaux binationaux dont les décisions en révision sont obligatoires. On peut présumer qu'il n'en irait pas différemment dans une entente de libre-échange Québec-Canada.

En ce qui concerne l'exercice de ses compétences législatives, le Québec devrait par contre renoncer à percevoir des droit de douane et à imposer des restrictions quantitatives ou toutes autres mesures d'effet équivalent à l'encontre des produits originant du reste du Canada. Ce ne sont pas tous les produits, cependant, qui bénéficieraient de cette entrée en franchise, mais seulement ceux entièrement obtenus ou produits à l'intérieur du Canada, ou encore ceux qui

116. Voir par exemple RITCHIE, *supra*, note 1, p. 6. C'est ce que suggère aussi Murray Smith lorsqu'il affirme que le maintien d'une union économique exige un minimum d'union politique qui n'existerait plus après la séparation du Québec: *ibid.*, p. 66.

répondraient aux exigences prévues à l'accord pour être considérés comme des produits originant du reste du Canada. Les contrôles douaniers devraient donc être maintenus pour vérifier l'origine des produits entrant au Québec et déterminer les droits à payer sur ceux-ci le cas échéant. Pour le reste, le Québec demeurerait entièrement libre d'utiliser ses compétences comme il l'entend, sujet aux contraintes découlant de ses engagements internationaux.

3.3.3 Une union économique Québec-Canada

Pour bon nombre d'observateurs, particulièrement ceux de l'extérieur du Québec, l'hypothèse d'une entente Québec-Canada consacrant le maintien plus ou moins intégral de l'actuelle union économique repose sur une vision exagérément optimiste des relations futures entre les deux Etats. Au delà des difficultés liées au climat politique dans lequel se dérouleraient les négociations, on met en évidence surtout la quasi impossibilité d'en arriver à un arrangement institutionnel capable de satisfaire les deux parties. Un partage égal des pouvoirs exercés en commun, comme le voudrait le Québec, seraient définitivement inacceptable au reste du Canada, tout comme serait inacceptable au Québec un arrangement où le reste du Canada, disposant d'un poids supérieur, serait en mesure de l'emporter constamment.

Ce qui surprend un peu dans ce jugement sans appel, c'est qu'il débouche souvent sur des solutions de repli, le marché commun ou à la limite l'union douanière, qui exigent elles-mêmes qu'au moins un, sinon plusieurs pouvoirs, soient exercés en commun. Le seul fait de mettre en place un tarif extérieur commun, comme le requiert une simple union douanière, suppose déjà l'existence d'une politique commerciale commune. A plus forte raison en est-il ainsi d'un marché commun qui, en plus de s'attaquer à la libre circulation des personnes, services et capitaux, prévoit des politiques communes plus ou moins élaborées dans divers domaines. Dans ces conditions, on se serait donc attendus à ce que les difficultés soulignées plus haut conduisent à la conclusion que le seul arrangement possible était la zone de libre-échange. Or, on semble plutôt procéder comme si en limitant le nombre de politiques commune à exercer, on pouvait effectivement résorber le problème politique en question.

Au plan économique, en revanche, il semble bien qu'un arrangement qui permettrait le maintien plus ou moins intégral de l'actuelle union économique soulèverait beaucoup moins de difficultés, étant le plus susceptible de rassurer les partenaires commerciaux actuels et futurs. Il simplifierait aussi à certains égards l'accession du Québec à divers organismes internationaux à vocation économique. Dans des domaines bénéficiant d'arrangements particuliers, comme celui de l'automobile, par exemple, le maintien de l'union économique serait vraisemblablement de nature à faciliter la continuation de ces derniers. Dans le domaine monétaire, enfin, on peut parler d'un quasi consensus à l'effet que de tous les arrangements monétaires possibles entre un Québec indépendant et le reste du Canada, celui d'une union monétaire sous le contrôle d'une même banque centrale serait le plus avantageux pour les deux parties. L'étude de David Laidler et de William Robson offre une démonstration assez convaincante à cet égard, d'autant plus

qu'elle rejoint les conclusions de plusieurs autres études antérieure[117]. Ce qui ne les empêche pas de souligner eux aussi que la négociation d'une union économique et monétaire pourrait s'avérer assez difficile politiquement parlant, compte tenu du climat qui prévaudrait.

Les caractéristiques institutionnelles et juridiques de ce que pourrait être une union économique Québec-Canada ressembleraient à certains égards à ce que le Conseil économique du Canada, dans son plus récent Exposé annuel intitulé *Un projet commun : Aspects économiques des choix constitutionnels*, décrit comme la souveraineté-association. Le tableau suivant résume la vision du Conseil sur le sujet:

Tableau 4

Souveraineté-association Québec-Canada

- Marché commun et union monétaire entre le Québec et le Canada
- Compétence exclusive du Québec dans tous les domaines sauf la politique monétaire et les tarifs douaniers (partagés)
- Le Québec en tant que pays souverain participe aux accords internationaux (p. ex. Accord de libre-échange, GATT)
- Le Québec perçoit tous les impôts de son territoire
- Aucun transfert fédéral au Québec
- Le Québec ne participe plus au régime de péréquation
- Le Québec assume sa part de la dette fédérale et reçoit sa part de l'actif fédéral
- Le Québec participe aux décisions de la Banque du Canada

En ce qui concerne les relations commerciales internationales plus particulièrement, il faut bien comprendre que les différentes lois relatives au commerce international dont il a été fait état précédemment demeureraient des lois relevant des institutions communes. Le Québec ne saurait agir de façon séparée dans le domaine de la politique commerciale en général. Dans un secteur comme celui de l'agriculture, par ailleurs, le maintien des systèmes de gestion de l'offre pourrait

117. D. LAIDLER et W. ROBSON, *Two Nations, One Money*, *supra note* 104; voir aussi les commentaires de Bernard Fortin dans le même ouvrage, p. 77.

exiger une délégation de pouvoirs aux institutions communes. Dans les instances internationales à vocation commerciales, comme le GATT et l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis, il faudrait encore accepter que le Québec et le reste du Canada parlent d'une seule voix. Toutes ces questions devraient se régler en prenant comme point de départ le partage actuel des compétences économiques et en faisant ensuite les ajustements nécessaires sur la base de principes convenus entre les partis. Le potentiel de friction pourrait être assez important mais il n'y aurait pas d'obstacles insurmontables.

Le véritable problème, en réalité, serait celui des institutions communes. Il serait pratiquement impossible de bâtir sur les institutions fédérales existantes. La représentation politique certainement ne pourrait plus s'effectuer à travers le Parlement actuel compte tenu de l'accession à l'indépendance du Québec. Certains commentateurs québécois, tel que Rodrigue Tremblay, suggèrent qu'une Commission mixte composée de représentants du Québec et du reste du Canada pourrait prendre, sur une base égalitaire, les décisions requises pour la mise en place des politiques communes. Mais la vaste majorité des observateurs de l'extérieur du Québec, et plusieurs même du Québec, doutent que ce type de solution qui donne un droit de veto absolu au Québec puisse jamais être acceptable au reste du Canada. Au strict minimum, une formule devrait donc être développée qui tienne compte du poids économique relatif des parties; mais pour être acceptable au Québec, elle devrait dépasser ce seul critère car alors le Québec serait constamment à la remorque du reste du Canada. Une hypothèse qui pourrait être examinée serait celle d'une formule qui tiendrait compte de l'intérêt relatif des deux parties dans une question donnée. Pendant nombre d'années, à la suite de l'Accord du Luxembourg, les décisions au sein du Conseil des Communautés européennes qui devait se prendre à la majorité étaient prises à l'unanimité dès lors qu'un membre faisait valoir qu'un de ses intérêts essentiels étaient en cause. Une autre possibilité à envisager serait celle d'un Conseil de l'Union composé de représentant des deux Etats qui entérinerait les propositions d'une commission mixte composée de personnes indépendantes. D'autre hypothèses pourraient encore être envisagées, sur la base d'expériences historiques diverses. Mais aucune de ces solutions ne sera jamais vraiment satisfaisante tant qu'elle n'aura pas été examinée sérieusement en fonction du contexte spécifique des relations Québec-Canada.

En fait, ce que l'hypothèse de l'union économique Québec-Canada fait ressortir le plus clairement, finalement, c'est toute la difficulté de réconcilier une logique économique qui tend à rapprocher et à uniformiser avec une logique politique qui s'exprime en termes de majorité-minorité. Dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie, ceci suggère qu'à moins que le Québec et le Canada en arrive à faire preuve d'une plus grande créativité au plan institutionnel et juridique, le problème des relations Québec-Canada ne trouvera sa véritable solution que dans l'assimilation des deux parties au sein d'un ensemble plus vaste.

Conclusion

Un Québec nouvellement indépendant, avons-nous cherché à démontrer, n'aurait guère d'autres choix que de s'insérer le plus rapidement possible dans le cadre juridique et institutionnel qui régit le commerce international. Cette conclusion, elle ressort d'abord des données statistiques relatives aux expéditions manufacturières du Québec qui démontrent hors de tout doute l'importance, pour l'économie québécoise, des marchés du reste du Canada et du reste du monde. Le maintien de ces liens d'échanges internationaux devrait donc constituer une priorité pour le Québec dans l'éventualité de son accession au statut d'État souverain.

Mais il y a plus. Un Québec nouvellement indépendant, avons-nous ajouté, n'aura guère le choix : à moins de s'isoler du système commercial international, il lui faudra accepter un processus de libéralisation des échanges qui impose ses exigences et contraint de plus en plus l'action des Etats. Qu'on le veuille on non, il devra se conformer aux normes qui se forgent, non sans difficultés parfois, au sein d'un organisme mondial comme le GATT ou encore dans le cadre plus restreint du régionalisme nord-américain. La tendance est telle que même s'il devait demeurer une province canadienne, le Québec n'aurait guère le choix à court ou à moyen terme que de se plier à ces exigences. On peut peut-être objecter que ce processus de libéralisation des échanges est un phénomène passager. La vérité est plutôt qu'il s'agit là d'un développement fondamental, un développement qui a pris naissance au siècle dernier, qui s'appuie sur une réflexion théorique considérable et qui n'a cessé depuis de prendre de l'ampleur. Mais c'est aussi un développement dont la limite ultime n'est pas évidente, certaines indications récentes donnant à croire que la recherche d'une intégration toujours plus poussée, assortie d'une uniformisation croissante des normes, pourrait donner des rendements décroissants.

L'insertion du Québec dans le cadre juridique et institutionnel qui régit le commerce international, avons-nous encore constaté, pourrait soulever certains problèmes, mais aucun qui ne soit vraiment insurmontable. Son accession au GATT ainsi qu'au Fonds monétaire international, si l'on en juge par la pratique antérieure de ces institutions, sera acquise dès que le Québec aura rempli les formalités et conditions requises. Des problèmes juridiques assez complexes pourraient cependant se soulever dans le cas de l'Accord multifibres, dans la mesure où ce dernier pourrait être appelé à disparaître avec la conclusion positive des négociations de l'Uruguay Round, entraînant avec lui la disparition, sur une période d'une dizaine d'années, de tous les accords d'autolimitation signés par le Canada dans le secteur du textile. Le Québec ne voudra certainement pas être écarté de ce processus de réinsertion dans le GATT du secteur textile.

Dans le cas de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis, le Québec devra négocier son accession à ce dernier. Il devra-t-il entre autres choses préciser la nature et l'étendue de ses engagements dans divers domaines, comme dans celui des marchés publics par exemple. Puis le texte de l'Accord lui-même devra être modifié pour tenir compte de l'arrivée d'une troisième partie. Il n'est pas impossible que les États-Unis profitent de ces négociations pour chercher à

obtenir des concessions supplémentaires du Québec et peut-être même du Canada. Ainsi, on se doute bien que les États-Unis voudront remettre en cause les systèmes de gestions de l'offre dans le domaine agricole, le Pacte automobile, dans la mesure où le reste du Canada, bénéficiant de garanties au plan de la production, ne serait plus en mesure de livrer le marché québécois, ou encore l'article 2005 de l'Accord de libre-échange relatif à la culture. Dans tous ces domaines, cependant, il est manifeste que le Québec et le reste du Canada auront avantage à développer une réponse commune. Quant aux États-Unis, ils ne sont certainement pas sans savoir que des revendications exagérées aboutissant pratiquement à exclure le Québec pourraient remettre en cause l'existence même de l'Accord. Dans le reste du Canada, celui-ci ne jouit déjà pas d'un support très considérable.

Des problèmes institutionnels et juridiques nettement plus complexes se soulèveront en ce qui concerne la structuration des nouveaux rapports entre le Québec et le reste du Canada. La solution la plus simple, de ce point de vue, serait celle d'un Québec dépourvu de liens particuliers avec le reste du Canada. Mais pour le Québec, d'un point de vue économique, et pour le reste du Canada, d'un point de vue politique, ce serait aussi la solution la plus risquée. La solution la plus acceptable d'un point de vue rationnel, mais aussi la plus difficile d'un point de vue émotionnel, serait celle du maintien dans la mesure du possible de l'union économique actuelle. Son adoption permettrait entre autres au Québec et au reste du Canada de s'adapter, dans un contexte bien connu, aux difficiles ajustements qu'exige la mondialisation de l'économie. Tant et aussi longtemps, toutefois, qu'on refusera d'aborder de front la difficile question des arrangements institutionnels requis pour donner effet à cette solution, tant et aussi longtemps qu'on ne reconnaîtra pas que des compromis importants seront nécessaires, cette solution ne demeurera qu'une simple hypothèse.

Bernard Landry

Les relations commerciales d'un Québec souverain

La transcription intégrale du témoignage de Bernard Landry se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 23, 29 janvier 1992

Introduction

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, nous assistons à un mouvement de plus en plus généralisé de libéralisation des échanges. En 1947, la signature du premier accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) allait entraîner, du fait de l'application de la clause de la nation la plus favorisée et d'une égalité de traitement entre les États, une croissance rapide des relations commerciales entre les pays signataires.

Parallèlement aux accords du GATT, des pays s'entendent pour instituer des marchés communs, des unions douanières et des zones de libre-échange. Une foule de pays s'inscrivent dans cette mouvance mondiale. La Communauté économique européenne instituée en 1957 est le plus important et le plus connu de ces blocs économiques. Bien d'autres associations existent, que l'on pense à l'Association européenne de libre-échange (AELE-1960), au Marché commun centre-Américain (MCCA-1960), au Marché commun arabe (1964), à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE-1967), à la Communauté des Caraïbes (CARICOM-1968), à la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO-1975) et plus récemment, à l'Association Latino-Américaine d'intégration (ALADI-1980 en remplacement de LAFTA-1961), aux accords de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1983), entre les États-Unis et Israël (1985), entre les États-Unis et le Canada (1987), et l'union douanière entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay (1991).

En contrepartie des avantages que leur procurent les échanges internationaux, que ce soit dans le cadre des accords du GATT ou par l'accès à des blocs commerciaux régionaux, les États acceptent de se conformer à de nouvelles règles du jeu. Ainsi, le protectionnisme est souvent battu en brèche et la libéralisation des échanges s'impose.

Les États ne renoncent pas pour autant à leur souveraineté. Bien au contraire, chaque pays entre en compétition avec les autres et cherche à tirer son épingle du jeu selon son génie propre. À preuve, les modèles de développement allemand, suédois, anglais, américain et japonais sont très différents, alors même qu'ils s'opposent souvent pour le contrôle des mêmes marchés.

La mondialisation des échanges provoque des changements rapides. La concurrence est féroce. La participation des États à de grands ensembles économiques devient une condition de survie. Seules les économies qui pourront s'adapter à ces changements pourront compter sur le maintien ou l'accroissement de leur niveau de vie.

L'accession du Québec à la souveraineté s'inscrira dans ce contexte et sa participation à l'ensemble économique nord-américain est acquise parce que non seulement le Québec souscrit incontestablement aux règles de l'économie de marché, mais comme nous le verrons plus loin, il y va de l'intérêt même de ses partenaires économiques. Prétendre le contraire va à l'encontre du bon sens.

Il y en aura toujours, jusqu'à la dernière minute avant la décision du peuple, pour agiter le plus d'incertitudes possibles. Certains vont même jusqu'à brandir les menaces les plus farfelues, comme l'interruption du courant électrique en provenance des chutes Churchill alors qu'Hydro-Québec est sur le point de conclure un nouveau contrat de développement de la capacité hydroélectrique de Terre-Neuve. Est-ce vraiment nécessaire d'ajouter que ces arguments ne sont jamais appuyés par un raisonnement juridique?

Lorsque le moment sera venu, nous nous entendrons inévitablement sur les avantages de ne pas introduire de nouvelles entraves aux échanges entre nos pays. Cela commande la préservation de l'espace économique canadien et la reconduction de l'entente de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Québec.

Afin d'illustrer ce propos, nous traitons successivement des relations commerciales du Québec, des principales objections soulevées quant à la préservation de l'espace économique canadien, de même qu'à la reconduction de l'entente de libre-échange. Nous terminons ce texte en illustrant brièvement comment la souveraineté permettrait au Québec d'assurer son développement économique.

1. Les relations commerciales du Québec

Les petits pays sont condamnés à exporter et le Québec n'échappe pas à cette règle. Il est depuis longtemps engagé dans cette voie, avec les succès que l'on connaît. En 1984[1], les exportations totales du Québec, tant au Canada qu'à l'extérieur du Canada, atteignaient 54,0 milliards de dollars, soit 53,5% de son produit intérieur brut. En échange, le Québec importait pour 57,1 MM $, d'où l'existence d'une balance commerciale déficitaire de 3,1 MM$ (tableau 1).

Le Québec exportait davantage au Canada que dans les autres pays, soit 30,9 MM$ (57%) contre 23,1 MM$ (43%). Ces résultats témoignent de l'importance du marché canadien pour les entreprises québécoises. Toutefois, l'inverse est tout aussi vrai, car le Québec importait alors pour 31,9 MM$ (56%) du Canada contre 25,2 MM$ (44%) des autres pays. La balance commerciale du Québec était déficitaire de 1,1 MM$ envers le Canada et de 2,0 MM$ envers les autres pays.

Selon la tendance identifiée par monsieur Pierre-Paul Proulx dans son mémoire présenté devant la commission Bélanger-Campeau, à savoir une lente évolution de l'espace

1. Statistique Canada ne dispose pas de résultats plus récents. A titre indicatif, nous aurions pu, comme M. Thomas J. COURCHENE dans *l'Eloge du fédéralisme renouvelé*, utiliser les estimations de M. Arthur Donner sur les livraisons manufacturières par province en 1989, mais Statistique Canada émet de sérieuses réserves sur la méthodologie employée, d'autant plus que ces résultats surestiment les livraisons du Québec de plus de 5 MM$.

économique du Québec vers les États-Unis et le monde aux dépens du reste du Canada, il ne faudrait pas se surprendre de constater aujourd'hui que les échanges commerciaux entre le Québec et les autres pays sont tout aussi importants que ceux enregistrés avec le Canada.

Une analyse plus approfondie des échanges entre le Québec et le Canada montre à quel point les économies de l'Ontario et du Québec sont imbriquées. Des exportations du Québec au Canada, 58% le sont en Ontario, pour une valeur de 17,9 MM$, alors que 66% des importations du Québec, pour une valeur de 21,2 MM$, proviennent de la même région (tableau 2). Dans ses échanges avec le Québec, l'Ontario bénéficie d'une balance commerciale excédentaire de 641 M$ sur les produits manufacturés et de 3,3 MM$ sur l'ensemble des biens et services.

Les échanges entre le Québec et les Maritimes, les Prairies et la Colombie-Britannique sont de moindre importance. Le Québec enregistre toutefois un surplus de sa balance commerciale de 2,3 MM$ avec les Maritimes, de 1,2 MM$ avec la Colombie-Britannique et un déficit de 1,6 MM$ avec les Prairies.

Plusieurs analystes ont cherché à minimiser l'importance du marché québécois pour l'Ontario, mais les chiffres ci-haut mentionnés parlent d'eux-mêmes. Bien entendu, en proportion de l'économie ontarienne les exportations de l'Ontario au Québec sont moins importantes que celles du Québec en Ontario, comme c'est généralement le cas lorsque deux régions sont de taille différente.

Dans ce même contexte, il faut aussi souligner que l'Ontario profite énormément du marché québécois par le biais du Pacte de l'automobile. Il faut savoir qu'en 1984, au seul poste des voitures, camions et autres, l'Ontario a exporté pour un total de 28,8 MM$ (c'est presque l'équivalent du total des exportations québécoises au Canada), enregistrant à ce seul poste un excédent commercial de 10,0 MM$ (tableau 3). Les exportations de voitures, camions et autres de l'Ontario à l'extérieur du Canada comptaient pour 57% du total de ses exportations de produits manufacturés. L'Ontario a de bonnes raisons de vouloir préserver l'espace économique canadien intact.

D'autant plus que l'Ontario retire des bénéfices considérables de ses échanges avec toutes les régions canadiennes et le Québec. Les exportations de l'Ontario dans ces régions s'élevaient à 50,0 MM$ alors que l'Ontario importait de ces mêmes régions pour 38,1 MM$, bénéficiant ainsi d'un excédent commercial de 11,4 MM$ sur l'ensemble des biens et services (tableau 4).

D'ailleurs, la présidente du Conseil économique du Canada, madame Judith Maxwell, ne concluait-elle pas dans une conférence de presse le 10 décembre dernier que l'Ontario avait le plus à perdre d'une rupture du Canada. Elle ajoutait:

...maintaining the integrity of the Canadian market is something that will be absolutely essential to the people of Ontario.
(*Financial Post*, 11 décembre 1991, p.5)

Non seulement c'est aussi notre conviction, mais nous croyons que toutes les régions du Canada et le Québec ont un intérêt mutuel dans la préservation de l'espace économique canadien.

2. *Préserver l'espace économique canadien*

Personne n'anticipe sérieusement que l'Ontario et les autres provinces canadiennes renonceront à leurs exportations au Québec. Comme personne ne doute sérieusement que le Québec, qui souscrit aux règles de l'économie de marché, deviendra immédiatement membre du GATT et que la clause de la nation la plus favorisée continuera de s'appliquer. Règle générale, tous reconnaissent, au moins implicitement, qu'on maintiendra pour l'essentiel la liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

Les économistes Patrick Grady, Thomas J. Courchene, John McCallum, Gordon Ritchie, Ronald J. Wonnacott et quelques autres, font cependant valoir que le Canada serait amené à revoir certains éléments de sa politique commerciale qui favorisent actuellement le Québec. Ainsi, nous dit-on, un Québec souverain ne pourrait plus compter sur certaines «protections» commerciales que lui procure le système fédéral.

Ces propos sont insidieux parce qu'ils laissent entendre, dans un premier temps, que c'est le système fédéral qui permet au Québec de bénéficier de telles «protections». Alors, qu'au contraire, que ce soit en fonction des propositions fédérales de renforcement de l'union économique ou des propositions soumises par le GATT dans le cadre de l'Uruguay Round, propositions d'ailleurs jugées acceptables par le ministre fédéral de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, aussi ministre responsable du Commerce extérieur, monsieur Michael Wilson, tout porte à croire que le gouvernement fédéral travaille dans le but de limiter la capacité du Québec d'assurer lui-même son développement économique.

En tant que province du Canada, le Québec pourrait perdre le contrôle sur d'importants leviers économiques. Les discussions des derniers jours sur les propositions du GATT, celles du rapport Dunkel, ont fait apparaître cette dimension de la question. En effet, les propositions du GATT prévoient que les interventions des pouvoirs publics qualifiées de

«subventions»[2] dans une région géographique déterminée (par exemple le Québec) seraient automatiquement reconnues comme spécifiques, et à ce titre sujettes à la dénonciation par tout autre pays signataire de l'entente. Le tout, au terme d'une procédure de discussions et d'enquête, pouvant déboucher sur l'interdiction des mesures en cause ou l'établissement de mesures compensatoires par le pays plaignant.

Comme les «subventions» s'appliquant sans discrimination sur un territoire national ne seraient pas automatiquement sujettes à cette procédure, on comprend jusqu'à quel point le Québec aurait intérêt à obtenir le statut de gouvernement national et donc, à devenir souverain.

Dans le même ordre d'idées et c'est à se demander si cela n'est pas intimement lié, le renforcement de l'union économique proposé par le gouvernement fédéral menace les principaux leviers de développement économique du Gouvernement du Québec.

Dans un deuxième temps, les objections soulevées quant à la préservation de l'espace économique canadien visent particulièrement le système de gestion de l'offre dans le secteur agricole et les restrictions sur les importations de textiles et vêtements. Dans une moindre mesure, on a aussi parlé des conséquences pour le Québec d'une remise en question du Pacte de l'automobile.

2.1 Le système de gestion de l'offre dans le secteur agricole

Il y a quelque chose de profondément choquant à nous faire vanter les mérites du fédéralisme canadien sur la base du système de gestion de l'offre, particulièrement dans le secteur laitier, alors qu'il y a encore à peine deux semaines le ministre Wilson se disait prêt à accepter les propositions soumises par le GATT sans que celles-ci assurent le maintien de ce système.

Le gouvernement fédéral, confronté aux intérêts divergents des producteurs de l'Ouest et du Québec, est demeuré ambivalent au lieu de susciter des alliances. En réalité, loin de protéger l'industrie québécoise, la position soutenue par le gouvernement fédéral dans le cadre des négociations du GATT menace les agriculteurs québécois, le tout conformément aux propositions fédérales de renforcement de l'union économique.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Union des producteurs agricoles du Québec parle de haute trahison et de déclaration de guerre de la part du gouvernement fédéral. C'est

2. Au-delà de la définition de la subvention classique les éléments suivants sont, entre autres, inclus: la participation au capital social, les prêts, les garanties de prêts, les incitations fiscales telles que les crédits d'impôts, la fourniture de biens et services autres qu'une infrastructure générale.

l'ensemble du système agricole québécois qui est menacé: les systèmes de gestion des approvisionnements, les assurances stabilisation de prix et de revenus et le crédit agricole.

Il nous faut toujours rappeler également que dans son document d'appui aux propositions constitutionnelles du 24 septembre dernier, pour justifier une centralisation économique jamais vue, l'on alléguait l'urgence de faire disparaître les programmes de gestion de l'offre du secteur agricole.

On ne peut pas chercher à nous faire croire aux mérites de la fédération alors que dans les faits nous servons de monnaie d'échange. Le gouvernement fédéral a fait ses choix au détriment des intérêts du Québec.

Reste toujours la possibilité d'un échec ou de la poursuite des négociations de l'Uruguay Round. Dans de telles circonstances, et les révélations récentes sur la position du gouvernement fédéral dans les négociations du GATT ne font que le confirmer, le Québec pourrait mieux défendre ses intérêts s'il participait directement aux négociations.

De plus, la participation du Québec au GATT lui permettrait, par le biais de l'article XI, de continuer de limiter les importations de produits laitiers et le protégerait contre une menace de fermeture du marché canadien. Il faut savoir aussi que les agriculteurs canadiens auraient beaucoup à souffrir d'une ouverture de leurs frontières aux produits étrangers.

C'est d'ailleurs l'une des conclusions de l'analyse économique produite par le Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec:

...D'abord, bien que le GATT permette, par son article XI, qu'un pays mette en place des restrictions à l'importation dans le cas des produits agricoles faisant l'objet d'un régime national de gestion de l'offre similaire à celui des quotas laitiers, il précise toutefois que ces restrictions ne peuvent avoir pour effet de ramener la proportion des importations dans la consommation domestique en deçà de ce qu'elle était avant la mise en place de ces restrictions. Les producteurs laitiers d'un Québec souverain seraient donc protégés contre une fermeture du marché canadien. En revanche, le reste du Canada pourrait ouvrir ses frontières aux importations peu coûteuses des pays tiers. Cela aurait cependant des effets négatifs non seulement pour les producteurs québécois mais aussi pour les producteurs du reste du Canada qui comptent présentement pour 52% de la production canadienne et dont les coûts de production sont présentement supérieurs à ceux de leurs homologues québécois. Donc, à moins que le reste du Canada ne soit prêt à abandonner son industrie laitière, les producteurs laitiers d'un Québec souverain ne devraient pas subir d'effets négatifs notables. (p.46)

2.2 *Les tarifs et restrictions sur les importations de textiles et vêtements*

Au sujet de la préservation de l'espace économique canadien, certains demandent aussi pourquoi le Canada devrait indirectement financer, par des prix plus élevés, le secteur des textiles et des vêtements au Québec?

Il est vrai que le Québec profite des tarifs et restrictions sur les importations des textiles et vêtements au Canada. C'est principalement pour cette raison qu'en 1984 le Québec exportait davantage de produits manufacturés au Canada qu'il en importait.

Encore une fois, comme dans le cas du système de gestion de l'offre dans le secteur laitier, il est toutefois malhonnête de présenter cela comme un avantage qui disparaîtrait avec l'accession du Québec à la souveraineté. Selon toute vraisemblance, il est probable que le Canada ou le Québec devra progressivement, dans le cadre de la libéralisation des échanges, réviser cette politique protectionniste. Que ce soit dans le cadre de l'adhésion du Mexique à l'entente de libre-échange ou dans le cadre de la conclusion des négociations de l'*Uruguay Round*, le Québec devra accélérer la conversion des secteurs industriels en déclin.

Durant la période de transition, le Québec ne serait pas seul à tirer avantage d'une union douanière avec le Canada. Comme le constatait le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau dans son analyse économique, certaines provinces en bénéficieraient dans une proportion très importante:

...Dans les secteurs des textiles et des vêtements qui sont les plus protégés, le Québec compte, respectivement, pour 48% et 61% de la production canadienne. L'Ontario compte cependant aussi pour une part importante avec 44% pour les textiles et 25% pour les vêtements. De façon plus générale, en 1987, 30% de la production manufacturière du Québec était relative à des secteurs dont le tarif douanier de la nation la plus favorisée était de 10% ou plus. Pour l'Ontario, cette proportion était de 17% alors que pour les autres provinces elle s'élevait à 29%. C'est donc dire qu'une réduction substantielle de la protection tarifaire canadienne actuelle aurait un impact non seulement pour l'industrie québécoise mais aussi pour celle des autres provinces. (p.45)

Cela donne une bonne idée des facteurs qui militeraient en faveur d'une union douanière entre le Québec et le Canada.

2.3 Le Pacte de l'automobile

Selon Ritchie et Wonnacott, la rupture de la fédération donnerait aux Américains la raison appropriée pour rouvrir le Pacte de l'automobile, ce qui modifierait substantiellement la politique commerciale canadienne. Sur les propos de Ritchie, John McCallum conclut:

...Quoique l'Ontario risque de perdre davantage que le Québec suite à un tel événement, l'usine de Hyundai située à Bromont, qui bénéficie de subventions importantes, serait de ce fait quelque peu menacée, tout comme le serait à plus long terme l'usine de General Motors située à Ste-Thérèse.
(*Une rupture à l'amiable*, p.34)

Les auteurs évitent ainsi le fond du problème. Étrangement et malgré les enjeux en présence, les auteurs refusent de voir là un élément favorisant la préservation de l'union douanière. Paradoxalement, ils concluent que l'Ontario aurait beaucoup à perdre d'une réouverture du Pacte de l'automobile.

Dans les faits, on se retrouve dans la situation inverse de celle observée dans le secteur des textiles et des vêtements, mais pour un secteur d'activités dont l'importance est beaucoup plus stratégique. La perspective d'une ouverture du marché québécois à la concurrence étrangère, pensons entre autres aux voitures japonaises, par l'abaissement des contraintes à l'importation, entraînerait inévitablement une baisse des prix des véhicules au Québec.

On le comprend bien, au moment où l'industrie américaine de l'automobile doit réaliser une réduction importante de sa capacité de production, le Canada a tout intérêt à ce que l'union douanière entre le Québec et le Canada demeure intacte. Pour maintenir le Pacte de l'automobile, l'Ontario doit pouvoir continuer de compter sur le marché québécois. Sans quoi, les Américains n'hésiteront pas un instant à rouvrir le Pacte de l'automobile à un moment très mal choisi pour l'Ontario.

L'industrie de l'automobile procure un avantage marqué à l'Ontario dans ses échanges, tant au Canada, au Québec, qu'à l'étranger. Ayant trop à perdre d'une remise en question de la politique commerciale commune, elle exercera des pressions remarquables pour qu'on maintienne tel quel l'espace économique dans le cadre d'une union douanière. L'Ontario, qui demeurera le principal bailleur de fonds du Canada, aura l'autorité nécessaire à cette fin.

3. Reconduire l'entente de libre-échange

Les Grady, Courchene, McCallum, Ritchie, Wonnacott, Reisman et autres, prétendent tous que la rupture de la fédération entraînerait inévitablement une renégociation de l'entente de libre-échange. Ils mettent en garde le Canada et le Québec de se retrouver dans cette situation, car, disent-ils, les Américains vont exiger des concessions supplémentaires. Et lorsqu'on parle de renégociation, tout peut être sur la table, ce qui permet d'agiter autant d'incertitudes qu'on le désire.

Encore une fois, aucun d'eux n'accepte de voir là un élément favorisant l'union douanière. Pourtant, ils estiment que la renégociation de l'entente se ferait au détriment du Canada et du Québec.

Selon Courchene, un Québec ayant accédé au statut d'État souverain et partie à l'Accord de libre-échange canado-américain serait moins libre d'implanter ses propres politiques dans une foule de domaines. Comme si le statut de province permettait d'échapper aux règles du commerce international.

En réalité, il n'en est rien. Comme le prouve d'ailleurs l'imposition par les États-Unis de droits compensatoires sur le magnésium. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, il y a pire. Ainsi, non seulement la protection dont nous parle Courchene n'existe pas, mais de plus, elle s'appliquerait à des interventions qui pourraient de toute façon être sujettes à des représailles de la part des autres pays signataires de l'entente du GATT ou interdites dans le cadre du renforcement de l'union économique canadienne.

Pour Courchene et les autres, le Québec a intérêt à demeurer une province parce qu'ils prédisent que les Américains seraient cette fois-ci plus exigeants envers un Québec souverain principalement en ce qui concerne nos politiques d'achat (gouvernement et Hydro), notre préoccupation pour l'environnement (Grande-Baleine) et «les subventions» dans la tarification de l'électricité.

Avant d'aborder ces points, notons que le Québec aurait avantage à défendre lui-même ses intérêts dans le cadre de l'entente de libre-échange. Il pourrait ainsi faire valoir son point de vue, par exemple dans le cadre des travaux visant à la définition de ce qui sera considéré comme une subvention. Il pourrait aussi établir lui-même le niveau de réciprocité dans les recours à l'entente pour dénoncer les agissements discriminatoires. Il participerait au même titre que les autres états aux mécanismes prévus à l'entente.

Les problèmes soulevés par le Canada dans sa campagne de peur au sujet des actions répréhensibles du Québec ne sont pas fondés. Le modèle québécois respecte autant que ses partenaires les règles du jeu des économies de marché et, en ce sens, il n'a rien à craindre des Américains.

Alors que les Américains conservent en dehors de l'entente de libre-échange la presque totalité de leurs marchés publics, ils exigeraient de nous qu'on mette fin à la politique d'achat d'Hydro-Québec? Cela ne veut pas dire que nous ne devrons pas nous aussi dresser la liste des entités gouvernementales touchées par l'Accord mais le tout devra être abordé dans un cadre de réciprocité.

On va même jusqu'à dire que les Américains, sous la pression de leur opinion publique, voudront nous imposer des normes environnementales, par exemple dans le cas du projet Grande-Baleine. Ainsi, si on suit bien le raisonnement, les Américains seraient disposés, parce qu'il y a réciprocité de ces ententes, à ce que nous ayons un droit de regard sur les conséquences environnementales des projets aux États-Unis?

Quant à la tarification de l'électricité au Québec, il ne faut pas confondre avantages comparés et subventions. C'est vrai que l'électricité n'est pas chère au Québec et que les particuliers payent plus cher que les entreprises. C'est d'autant plus vrai depuis que les libéraux ont décidé de se servir d'Hydro-Québec comme une source de taxation indirecte, mais cela ne se conteste pas dans le cadre d'une entente de libre-échange.

Maintenant passons au contexte politique.

Au moment même où les Américains cherchent à étendre cette entente à la grandeur des Amériques et dans la mesure où ils conserveraient leurs acquis de l'entente, peut-on croire que les Américains s'acharneront contre nous, alors qu'ils reconnaissent que les Québécois ont été des alliés indéfectibles dans la conclusion de cette entente? Quel message passeraient-ils à leurs partenaires potentiels?

Les Américains sont bien trop conscients de l'état de l'opinion publique pour exiger davantage de cette entente, cela menacerait son existence. De plus, les Américains n'ont pas intérêt, bien au contraire, à provoquer de l'instabilité chez leur principal partenaire économique.

M. Ivan Bernier, dans le texte qu'il vous a présenté la semaine dernière, synthétise bien l'approche américaine de la question:

...la conclusion d'un arrangement Québec-Canada qui maintiendrait en place l'union économique canadienne et éviterait la scission du Canada en deux parties séparées par un Québec souverain apparaît de nature à rassurer tout comme la conclusion d'un arrangement en vue de permettre au Québec d'accéder à l'accord de libre-échange. C'est ainsi que Robert Pfaltzgraff, Jr., président de l'Institute for Foreign Policy Analysis et professeur à la Fletcher School of Law and Diplomacy écrit: «It is widely assumed that the United States would extend the FTA to an independent Quebec, just as it would be expected that Quebec would have continued access on the same terms to the remainder of Canada». Le professeur Joseph Jockel, qui s'est également penché sur la question dans

une récente étude sur les réactions américaines à une éventuelle séparation du Québec, va dans le même sens: «It would be astonishing if the U.S. did not respond favorably to a Quebec proposal to continue free trade arrangements after the province become sovereign». D'un point de vue américain, la solution la plus simple, semble-t-il, serait donc que l'Accord actuel, applicable à l'ensemble du Canada, soit étendu tel quel, avec les ajustements nécessaires, et peut-être mêmes certaines concessions additionnelles, au Québec nouvellement souverain.
(*La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, p.65-66)

C'est aussi notre avis.

Au surplus, je suis d'opinion que le Canada, dans la mesure ou une réouverture du traité de libre-échange amènerait des pressions américaines pour que soient révisés, par exemple, les secteurs de l'automobile et de la culture, pourrait devenir un chaud partisan de l'élargissement du traité au Québec sans renégociation sur la portée du traité.

4. Les perspectives économiques dans un Québec souverain

Il est remarquable de voir à quel point les analystes ci-haut mentionnés abordent la question de l'accession du Québec à la souveraineté en regard du passé, un peu du présent, et très peu en fonction de l'avenir. Il faut aller au-delà de la lecture des soldes des échanges et de la structure juridique des liens commerciaux. Avant toute chose, un pays exporte parce qu'il est compétitif. A ce sujet, le Canada ne va nulle part.

Lors des travaux de la Commission Bélanger-Campeau, les hommes d'affaires sont venus nous dire que le Canada ne fonctionne plus, que le fédéralisme pratiqué au Canada est un échec économique, que l'amélioration de notre condition passe par des changements en profondeur.

Encore récemment, l'Association des manufacturiers du Québec dénonçait avec virulence la gestion économique du gouvernement fédéral, tant au niveau de ses politiques budgétaires, fiscales, monétaires et commerciales, que de ses interventions en matière de réglementation, de soutien à l'industrie, de main-d'oeuvre, de recherche et développement et d'achat de biens et services. Selon l'Association, les entreprises manufacturières du Québec qui ont réussi l'ont fait en dépit des politiques économiques du gouvernement fédéral.

Le Gouvernement du Québec a beau chercher à suppléer, il lui manque trop de pouvoirs. Souvent même les efforts des deux gouvernements se neutralisent, lorsqu'ils ne deviennent pas purement et simplement des nuisances au développement. En mettant fin à cette situation absurde, le Québec pourra enfin compter sur une stratégie industrielle cohérente, ce qui est pratiquement impossible dans le cadre politique actuel.

Nous avons déjà eu l'occasion de le faire valoir: une stratégie industrielle doit prendre appui sur un petit nombre de principes clairs autour desquels s'articulent les actions des partenaires économiques.

-Favoriser l'épargne et orienter cette épargne prioritairement vers l'entreprise québécoise.

-Compter sur des centres de décision de grandes entreprises sur son territoire. Une des grandes forces potentielles du Québec vient de ce que le contrôle de ses plus grandes institutions financières lui est assuré. D'expérience, nous connaissons les bénéfices du contrôle sur notre territoire de la décision économique.

-Exiger de notre système d'enseignement et de formation professionnelle des formes de recyclage développées, de la souplesse, et une grande rapidité d'adaptation au marché. C'est cette capacité d'adaptation aux changements qui fera toute la différence.

-Amener les entreprises à adapter leurs techniques de production de façon continue.

-Mettre l'accent sur la recherche et le développement, la technologie et le design.

-Promouvoir le prolongement de nos sociétés québécoises à l'étranger.

-Accélérer la conversion des secteurs industriels en déclin et cesser de ne compter que sur l'exploitation des richesses naturelles. Notre vraie richesse est celle qu'on a entre les deux oreilles.

-Implanter des centres de décision financiers en région dans un cadre de responsabilisation face à leur développement.

-Tirer partie de la protection de l'environnement et l'incorporer à la stratégie de développement industriel.

On ne peut pas regarder indéfiniment Ottawa et Québec se battre pour savoir qui définira la stratégie industrielle au Québec. L'une après l'autre, ces préoccupations ont historiquement donné lieu à d'innombrables bagarres entre les deux paliers de gouvernement. Il faut que cela cesse. Et comme au Québec nous ne voulons pas être dirigés d'Ottawa, il faut en tirer la conclusion.

La mise en place d'une telle stratégie de développement au Québec implique qu'il n'y ait qu'un centre de décision gouvernementale avec tous les pouvoirs économiques que cela exige. Autrement, on ne cesse de se perdre dans les dédales administratifs et politiques. Pendant ce temps, nos concurrents progressent et nous perdons d'importantes occasions d'affaires.

Conclusion

La situation des échanges commerciaux du Québec constitue une précieuse information. Elle reflète l'interdépendance de nos économies. Cette interdépendance, à laquelle les pays ne peuvent échapper, est même souhaitée sur le plan international, comme en témoigne l'adhésion, encore récemment, de plusieurs pays à de grands blocs commerciaux.

Personne ne conteste sérieusement que le Québec, qui souscrit aux règles de l'économie de marché, deviendra immédiatement membre du GATT, de même qu'il ne saurait être question de l'exclure du bloc commercial composé des États-Unis et du Canada. On anticipe d'ailleurs que plusieurs autres pays adhéreront à ce bloc au cours des prochaines années; pensons en tout premier lieu au Mexique.

Certains prétendent que des ajustements ou concessions supplémentaires seront nécessaires. Dans bien des cas, nous avons vu que leurs appréhensions n'ont rien à voir avec l'accession du Québec à la souveraineté. Nous concluons plutôt que c'est le statut de province qui constitue une menace pour le contrôle du Québec sur ses principaux leviers de développement économique. De manière générale, les Grady, Courchene, McCallum, Ritchie, Wonnacott, Reisman et autres, minimisent l'intérêt mutuel des partenaires à préserver l'espace économique canadien et à reconduire l'entente de libre-échange.

La réelle influence que le Québec peut se donner sur ces relations commerciales passe par la mise en place d'une véritable stratégie industrielle. Seule l'accession du Québec à la souveraineté lui permettra de disposer des leviers économiques nécessaires à sa réussite. Nous pourrons alors améliorer grandement la compétitivité de notre économie et ainsi provoquer l'accroissement de nos échanges commerciaux, de notre niveau d'emplois et de notre qualité de vie.

Tableau 1 - Relations commerciales, Québec, 1984 (en millions de dollars)

	AVEC LE CANADA			A L'EXTERIEUR DU CANADA			TOTAL		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.
1 CEREALES	249.4	(501.5)	(252.1)	117.4	(19.5)	97.9	366.8	(521.0)	(154.2)
2 AUTRES PRODUITS AGRICOLES	150.8	(657.9)	(507.1)	41.3	(282.8)	(241.5)	192.1	(940.7)	(748.6)
3 PRODUITS DE LA FORET	46.1	(58.6)	(12.5)	28.2	(84.9)	(56.7)	74.3	(143.5)	(69.2)
4 PROD DE LA PECHE & DU PIEGEAGE		(11.5)	(11.5)	31.8	(89.5)	(57.7)	31.8	(101.0)	(69.2)
5 MINERAIS METALLIQUES & CONCENTRE	111.4	(633.5)	(522.1)	730.1	(619.4)	110.7	841.5	(1,252.9)	(411.4)
6 COMBUSTIBLES MINERAUX		(3,226.5)	(3,226.5)		(1,571.1)	(1,571.1)		(4,797.6)	(4,797.6)
7 MINERAUX NON METALLIQUES	52.0	(71.5)	(19.5)	289.4	(48.5)	240.9	341.4	(120.0)	221.4
8 SERVICES AUXILIAIRES AUX MINES	253.3	(212.8)	40.5				253.3	(212.8)	40.5
SECTEUR MANUFACTURIER									
9 VIANDE,POISSON & PROD LAITIERS	1,157.8	(816.2)	341.6	682.9	(230.1)	452.8	1,840.7	(1,046.3)	794.4
10 FRUITS,LEG.,ALIM.ANIM & DIVERS	1,096.4	(1,391.3)	(294.9)	303.2	(581.0)	(277.8)	1,399.6	(1,972.3)	(572.7)
11 BOISSONS	205.8	(105.8)	100.0	129.9	(206.3)	(76.4)	335.7	(312.1)	23.6
12 TABAC & PRODUITS DU TABAC	506.6	(273.4)	233.2	7.2	(28.3)	(21.1)	513.8	(301.7)	212.1
13 PROD EN CAOUT.,EN CUIR,MAT.PLA	805.9	(543.3)	262.6	199.0	(652.1)	(453.1)	1,004.9	(1,195.4)	(190.5)
14 PRODUITS TEXTILES	984.5	(622.2)	362.3	184.0	(1,036.1)	(852.1)	1,168.5	(1,658.3)	(489.8)
15 PRODUITS EN TRICOT & VETEMENTS	2,056.9	(233.7)	1,823.2	200.8	(844.0)	(643.2)	2,257.7	(1,077.7)	1,180.0
16 SCIAGES,PROD DE SCIERIE & DIVER	353.1	(281.6)	71.5	930.9	(142.6)	788.3	1,284.0	(424.2)	859.8
17 MEUBLES & ARTICLES D'AMEUBLEMENT	314.8	(139.0)	175.8	138.6	(82.3)	56.3	453.4	(271.3)	182.1
18 PAPIER & PRODUITS CONNEXES	1,378.8	(818.7)	560.1	2,997.7	(375.6)	2,622.1	4,376.5	(1,194.3)	3,182.2
19 IMPRESSION & EDITION	481.8	(350.6)	131.2	154.3	(253.5)	(99.2)	636.1	(604.1)	32.0
20 PRODUITS METALLIQUES PRIMAIRES	1,252.1	(878.1)	374.0	2,425.6	(808.1)	1,617.5	3,677.7	(1,686.2)	1,991.5
21 SEMI-PRODUITS METALLIQUES	960.3	(749.3)	211.0	390.3	(612.6)	(222.3)	1,350.6	(1,361.9)	(11.3)
22 MACHINES & MATERIEL	240.8	(415.7)	(174.9)	784.4	(2,562.8)	(1,778.4)	1,025.2	(2,978.5)	(1,953.3)
23 VOITURES,CAMIONS & AUTRES	630.8	(785.9)	(155.1)	3,520.3	(5,418.8)	(1,898.5)	4,151.1	(6,204.7)	(2,053.6)
24 APPAREILS ELECT. & DE TELECOMM	1,049.1	(897.3)	151.8	1,139.4	(1,542.7)	(403.3)	2,188.5	(2,440.0)	(251.5)
25 PRODUITS MINERAUX NON METALLIQUE	231.2	(385.8)	(154.6)	175.8	(207.0)	(31.2)	407.0	(592.8)	(185.8)
26 PRODUITS DU PETROLE & DU CHARBON	1,187.4	(837.9)	349.5	467.1	(834.8)	(367.7)	1,654.5	(1,672.7)	(18.2)
27 PRODUITS CHIMIQUES	1,818.0	(1,663.4)	154.6	647.7	(1,424.6)	(776.9)	2,465.7	(3,088.0)	(622.3)
28 PRODUITS MANUFACTURIERS DIVERS	514.4	(321.5)	192.9	771.9	(1,304.8)	(532.9)	1,286.3	(1,626.3)	(340.0)
TOTAL MANUFACTURIERS	17,226.5	(12,560.7)	4,665.8	16,251.0	(19,148.1)	(2,897.1)	33,477.5	(31,708.8)	1,768.7

Tableau 1 (suite)

TABLEAU 1 (suite)

RELATIONS COMMERCIALES - QUEBEC - 1984
(en millions de dollars)

	AVEC LE CANADA			A L'EXTERIEUR DU CANADA			TOTAL		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.
29 CONSTRUCTION DE RESIDENCES									
30 CONSTRUCTION NON-RESIDENTIELLE									
31 CONSTRUCTION DE REPARATION									
32 TRANSPORTS & ENTREPOSAGE	3,189.3	(3,849.7)	(660.4)	527.6	(162.2)	365.4	3,716.9	(4,011.9)	(295.0)
33 SERVICES DE COMMUNICATIONS	51.5	(137.3)	(85.8)	70.8	(61.7)	9.1	122.3	(199.0)	(76.7)
34 AUTRES SERV. D'UTILITE PUBLIQUES	280.7	(131.4)	149.3	408.0		408.0	688.7	(131.4)	557.3
35 MARGE,COMMERCE DE GROS	2,288.6	(2,658.0)	(369.4)	617.8	(106.2)	511.6	2,906.4	(2,764.2)	142.2
36 MARGE,COMMERCE DE DETAIL	59.7	(0.1)	59.6				59.7	(0.1)	59.6
37 LOYER IMPUTE LOGEM. OCC. PROP.									
38 AUTRES FIN.,ASS.,AFFAIR.IMMOBI.	4,088.6	(2,946.5)	1,142.1	252.6	(128.0)	124.6	4,341.2	(3,074.5)	1,266.7
39 SERVICES COMMERCIAUX	971.2	(1,681.9)	(710.7)	163.5	(706.3)	(542.8)	1,134.7	(2,388.2)	(1,253.5)
40 SERV. PERSONNELS & AUTRES SERV.	1,192.4	(1,346.4)	(154.0)	103.9	(175.2)	(71.3)	1,296.3	(1,521.6)	(225.3)
41 MARGE,TRANSPORTS	636.5	(1,202.5)	(566.0)	1,557.0		1,557.0	2,193.5	(1,202.5)	991.0
42 FOURNI. EXPLOI.,BUR.,LAB. & CAF.								(49.4)	(49.4)
43 TOURISME,LOISIRS,PROM. & PUBLICI		(49.4)	(49.4)					(453.5)	(453.5)
44 IMPORTATIONS NON CONCURRENTIELLES					(453.5)	(453.5)	1,868.6	(2,489.3)	(620.7)
45 IMPOR. & EXPORT. NON REPARTIES				1,868.6	(2,489.3)	(620.7)	40.1	949.1	989.2
46 IMPOTS INDIRECTS NET				40.1	949.1	989.2	43.7		43.7
47 REVENU DU TRAVAIL				43.7		43.7			
48 REVENU NET,ENTRP. INDIV.									
49 AUTRE EXCEDENT D'EXPLOITATION									
TOTAL	30,848.2	(31,937.7)	(1,089.5)	23,142.8	(25,197.1)	(2,054.3)	53,991.0	(57,134.8)	(3,143.8)

Tableau 2 - Relations commerciales, Québec, 1984 (en millions de dollars)

	ASIATIQUES			ONTARIO			PRAIRIES			COLOMBIE BRITANNIQUE			AVEC LE RESTE DU CANADA		
	EXPOR. TATIONS	IMPOR. TATIONS	BAL. AVEC COMMERC.	EXPOR. TATIONS	IMPOR. TATIONS	BAL. AVEC COMMERC.	EXPOR. TATIONS	IMPOR. TATIONS	BAL. AVEC COMMERC.	EXPOR. TATIONS	IMPOR. TATIONS	BAL. AVEC COMMERC.	EXPOR. TATIONS	IMPOR. TATIONS	BAL. AVEC COMMERC.
1 FERMES	3.3	(0.4)	2.9	24.1	(21.2)	2.9		(29.9)	(29.9)		(10.2)	(10.2)	249.4	(301.5)	(52.1)
2 AUTRES PRODUITS AGRICOLES	21.1	(4.9)	17.0	123.3	(527.8)	(404.5)	0.4	(55.0)	(54.6)		(3.0)	(3.0)	156.8	(457.9)	(301.1)
3 PRODUITS DE LA FORÊT	23.5	(6.3)	17.2	22.6	(49.2)	(26.6)					(10.3)	(10.3)	46.1	(58.6)	(12.5)
4 PROD. DE LA PÊCHE & DU PIÉGEAGE		(0.4)	(0.4)		(0.8)	(0.8)								(11.5)	(11.5)
5 MINERAIS METALLIQUES & CONCENTRÉ	3.0	(99.7)	(96.9)	107.5	(480.5)	(373.0)		(59.0)	(59.0)		(4.3)	(4.3)	111.4	(633.5)	(522.1)
6 COMBUSTIBLES MINÉRAUX								(3,226.4)	(3,226.4)				52.0	(71.5)	(19.5)
7 MINÉRAUX NON METALLIQUES	6.8	(1.1)	5.7	44.5	(56.6)	(12.1)	0.4	(6.7)	(6.3)		(2.7)	(2.7)	253.3	(212.8)	40.5
8 SERVICES AUXILIAIRES AUX MINES	105.5	(2.5)	104.0	1.0	(40.4)	(39.4)	0.1	(169.5)	(169.4)		(0.3)	(0.3)			
SECTEUR MANUFACTURIER															
9 VIANDE, POISSON & PROD. LAITIERS	128.0	(52.6)	126.8	694.8	(475.8)	259.0	152.4	(323.8)	(171.4)	122.6	(4.4)	118.2	1,151.8	(816.2)	341.6
10 FRUITS,LÉG.,ALIM.ANIM.& DIVERS	178.4	(115.7)	62.7	595.4	(1,149.3)	(553.9)	213.0	(120.6)	92.4	102.5	(5.7)	96.8	1,096.4	(1,701.3)	(294.9)
11 BOISSONS	11.8	(22.2)	(10.4)	87.8	(81.1)	6.7	66.6	(2.6)	64.0	34.8		34.8	205.8	(105.8)	100.0
12 TABAC & PRODUITS DU TABAC	20.7		20.7	234.5	(273.4)	(38.9)	121.5		121.5	80.1		80.1	506.6	(727.4)	231.2
13 PROD. EN CAOUT.,EN CUIR,ANAL.PLA	106.5	(100.8)	(42.3)	456.3	(375.7)	80.6	179.3	(18.1)	161.2	59.7	(0.8)	58.9	885.9	(543.3)	342.6
14 PRODUITS TEXTILES	127.4	(28.1)	99.3	512.4	(590.9)	(78.5)	282.9	(1.0)	281.9	29.4	(2.2)	27.2	984.5	(622.2)	362.3
15 PRODUITS EN TISSU & VÊTEMENTS	315.9	(7.0)	308.9	995.0	(184.2)	810.8	527.3	(31.5)	495.8	220.0	(11.0)	209.0	2,056.9	(233.7)	1,823.2
16 SCIERIES,PROD. DE SCIERIE & DÉRIV	42.0	(20.0)	22.0	275.0	(147.3)	127.7	12.1	(14.8)	(2.7)	20.5	(98.7)	(78.2)	353.1	(281.6)	71.5
17 MEUBLES & ARTICLES D'AMEUBLEMENT	70.1	(3.9)	66.2	138.5	(181.7)	(53.2)	86.2	(1.9)	84.3	28.6	(1.5)	27.1	314.8	(189.8)	125.0
18 PAPIER & PRODUITS CONNEXES	162.2	(79.2)	83.0	1,069.7	(660.0)	389.7	99.0	(53.6)	47.4	41.0	(8.0)	33.0	1,370.8	(810.7)	560.1
19 IMPRESSION & ÉDITION	91.6	(3.6)	88.0	271.4	(328.5)	(57.1)	78.1	(13.3)	64.8	34.3	(5.1)	29.2	481.8	(350.6)	131.2
20 PRODUITS MÉTALLIQUES PRIMAIRES	97.9	(39.9)	58.0	1,059.9	(763.1)	296.8	47.1	(68.0)	(20.9)	41.4	(17.1)	24.3	1,252.1	(878.1)	374.0
21 SEMI PRODUITS MÉTALLIQUES	184.5	(23.0)	161.5	536.7	(699.0)	(162.3)	139.4	(15.5)	123.9	94.3	(11.8)	82.5	968.1	(749.3)	218.8
22 MACHINES & MATÉRIEL	65.0	(3.9)	61.1	187.7	(198.9)	(291.2)	40.1	(7.6)	32.5	24.7	(5.4)	19.1	240.8	(415.7)	(174.9)
23 APPAREILS,CAMIONS & AUTRES	89.6	(168.5)	(78.9)	302.7	(597.7)	(220.0)	99.4	(13.5)	75.9	84.9	(11.4)	73.5	658.8	(785.9)	(155.1)
24 APPAREILS ÉLECT. & DE TÉLÉCOM.	208.4	(13.5)	194.9	448.6	(702.0)	(301.4)	255.7	(84.3)	171.4	176.8	(7.4)	119.4	1,649.1	(897.3)	751.8
25 PRODUITS MINÉRAUX NON MÉTALLIQUE	80.0	(6.8)	73.2	88.1	(195.1)	(275.0)	34.6	(17.5)	17.1	20.2	(6.4)	21.8	231.2	(385.8)	(154.6)
26 PRODUITS DU PÉTROLE & DU CHARBON	500.2	(750.5)	237.7	509.0	(497.0)	118.0	5.6	(16.4)	(10.8)	3.5		3.5	1,187.4	(837.9)	349.5
27 PRODUITS CHIMIQUES	252.5	(45.4)	207.1	648.4	(1,407.1)	(558.7)	188.8	(198.9)	389.1	31.2	(11.9)	19.3	1,818.0	(1,663.4)	154.6
28 PRODUITS MANUFACTURIERS DIVERS	104.1	(6.4)	97.7	231.7	(310.0)	(78.3)	141.7	(4.3)	136.9	141.2	(0.9)	140.3	514.4	(321.5)	192.9
TOTAL MANUFACTURIER	3,026.4	(1,179.2)	1,847.2	9,575.6	(10,276.8)	(641.2)	3,061.5	(1,005.2)	2,056.3	1,449.1	(209.7)	1,239.4	17,226.5	(17,568.7)	(342.2)

Tableau 2 (suite)

	MARITIMES			ONTARIO			PRAIRIES			COLOMBIE BRITANNIQUE			AVEC LE CANADA		
	EXPOR TATIONS	IMPOR TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR TATIONS	IMPOR TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR TATIONS	IMPOR TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR TATIONS	IMPOR TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR TATIONS	IMPOR TATIONS	BALANCE COMMERC.
29 CONSTRUCTION DE MACHINES															
30 CONSTRUCTION NON RESIDENTIELLE															
31 CONSTRUCTION DE REPARATION															
32 TRANSPORTS & ENTREPOSAGE	365.9	(726.4)	(360.5)	2,036.6	(1,838.8)	197.8	409.5	(866.8)	(457.3)	265.3	(420.6)	(155.3)	3,189.3	(3,849.7)	(660.4)
33 COMMUNICATIONS		(26.1)	(26.1)	51.1	(36.4)	14.7	0.2	(53.6)	(53.4)	0.2	(20.6)	(20.4)	51.5	(131.3)	(79.8)
34 AUTRES SERV. D'UTILITE PUBLIQUES	124.4	(108.0)	16.4	156.1	(0.2)	155.9		(23.2)	(23.2)	280.7	(131.4)	149.3	280.7	(131.4)	149.3
35 MARGE COMMERCE DE GROS	172.7	(145.4)	227.1	1,204.7	(2,131.5)	(926.8)	403.3	(311.1)	92.2	200.9	(70.1)	130.8	2,786.6	(2,656.5)	130.1
36 MARGE COMMERCE DE DETAIL	50.8		50.8	8.9	(0.1)	8.8							59.7	(0.5)	59.2
37 CONTR IMPUTE LOCATN. EXCL. PROP.															
38 AUTRES FIN.,ASS.,AFFAIR.IMMOBIL.	443.6	(265.7)	177.9	2,691.2	(2,430.7)	260.5	696.4	(114.3)	582.1	243.4	(115.8)	127.6	4,088.6	(2,946.5)	1,142.1
39 SERVICES COMMERCIAUX	172.3	(49.0)	143.1	526.0	(1,224.6)	(698.6)	177.0	(351.8)	(174.8)	60.1	(56.5)	3.6	971.2	(1,681.9)	(710.7)
40 SERV. PERSONNELS & AUTRES SERV.	198.9	(26.0)	172.9	667.1	(1,167.3)	(500.2)	208.8	(52.5)	156.3	78.5	(100.5)	(22.0)	2,192.4	(2,346.4)	(154.0)
41 MARGE TRANSPORTS	92.4	(157.5)	(64.7)	390.4	(749.6)	(359.2)	84.4	(160.4)	(76.0)	64.0	(111.7)	(47.7)	636.5	(1,202.5)	(566.0)
42 FOURNI. EXPLOIT.,BUR.,LAB. & CAV.															
43 IMPORTATIONS,DOUANES,PRIMES & PUBLICI		(9.4)	(9.4)		(40.0)	(40.0)								(49.4)	(49.4)
44 IMPORTATIONS NON CONCURRENTIELLES															
45 IMPOTS & EXPORT. NON REPARTIES															
46 IMPOTS INDIRECTS NET															
47 REVENU DU TRAVAIL															
48 REVENU NET D'ENTREP. - INDIV.															
49 AUTRE EXCEDENT D'EXPLOITATION	5,118.4	(7,807.4)	2,311.0	17,944.9	(21,208.5)	(3,263.6)	5,112.1	(6,738.9)	(1,626.8)	2,360.3	(3,140.3)	1,219.0	30,848.2	(33,937.7)	(3,089.5)
1014															

Tableau 3 - Relations commerciales, Ontario, 1984 (en millions de dollars)

RELATIONS COMMERCIALES ONTARIO 1984
(en millions de dollars)

	AVEC LE CANADA			A L'EXTERIEUR DU CANADA			TOTAL		
	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.
1 CEREALES	244.0	(658.5)	(414.5)	521.1	(49.0)	472.1	765.1	(707.5)	57.6
2 AUTRES PRODUITS AGRICOLES	713.1	(621.3)	91.8	233.5	(772.2)	(538.7)	946.6	(1,393.5)	(446.9)
3 PRODUITS DE LA FORET	51.4	(51.6)	(0.2)	4.2	(56.3)	(52.1)	55.6	(107.9)	(52.3)
4 PROD DE LA PECHE & DU PIEGEAGE	2.1	(12.7)	(10.6)	30.9	(31.3)	(0.4)	33.0	(44.0)	(11.0)
5 MINERAIS METALLIQUES & CONCENTRE	491.5	(367.4)	124.1	1,453.8	(425.0)	1,028.8	1,945.3	(792.4)	1,152.9
6 COMBUSTIBLES MINERAUX	13.9	(7,110.3)	(7,096.4)	4.1	(1,478.7)	(1,474.6)	18.0	(8,589.0)	(8,571.0)
7 MINERAUX NON METALLIQUES	84.7	(80.2)	4.5	41.6	(118.8)	(77.2)	126.3	(199.0)	(72.7)
8 SERVICES AUXILIAIRES AUX MINES	82.3	(72.7)	9.6				82.3	(72.7)	9.6
SECTEUR MANUFACTURIER									
9 VIANDE,POISSON & PROD LAITIERS	1,047.9	(1,240.9)	(193.0)	317.6	(549.6)	(232.0)	1,365.5	(1,790.5)	(425.0)
10 FRUITS,LEG.,ALIM.ANIM & DIVERS	2,814.5	(987.1)	1,827.4	658.9	(1,120.3)	(461.4)	3,473.4	(2,107.4)	1,366.0
11 BOISSONS	370.3	(128.1)	242.2	372.5	(168.3)	204.2	742.8	(296.4)	446.4
12 TABAC & PRODUITS DU TABAC	465.8	(234.5)	231.3	101.1	(17.0)	84.1	566.9	(251.5)	315.4
13 PROD EN CAOUT.,EN CUIR,MAT.PLA	1,221.0	(525.0)	696.0	631.0	(1,411.1)	(780.1)	1,852.0	(1,936.1)	(84.1)
14 PRODUITS TEXTILES	1,050.7	(571.1)	479.6	308.2	(978.9)	(670.7)	1,358.9	(1,550.0)	(191.1)
15 PRODUITS EN TRICOT & VETEMENTS	723.3	(1,118.1)	(394.8)	93.8	(764.2)	(670.4)	817.1	(1,882.3)	(1,065.2)
16 SCIAGES,PROD DE SCIERIE & DIVER	219.6	(648.1)	(428.5)	780.9	(281.9)	499.0	1,000.5	(930.0)	70.5
17 MEUBLES & ARTICLES D'AMEUBLEMENT	609.5	(145.9)	463.6	379.4	(183.0)	196.4	988.9	(328.9)	660.0
18 PAPIER & PRODUITS CONNEXES	1,389.2	(1,281.5)	107.7	2,308.5	(895.4)	1,413.1	3,697.7	(2,176.9)	1,520.8
19 IMPRESSION & EDITION	1,059.0	(343.1)	715.9	255.3	(706.1)	(450.8)	1,314.3	(1,049.2)	265.1
20 PRODUITS METALLIQUES PRIMAIRES	2,803.9	(1,411.8)	592.1	3,344.9	(2,125.8)	1,219.1	5,348.8	(3,537.6)	1,811.2
21 SEMI-PRODUITS METALLIQUES	1,978.0	(661.5)	1,316.5	1,027.3	(1,502.2)	(474.9)	3,005.3	(2,163.7)	841.6
22 MACHINES & MATERIEL	1,196.3	(129.3)	1,067.0	3,637.0	(6,283.7)	(2,646.7)	4,833.3	(6,413.0)	(1,579.7)
23 VOITURES,CAMIONS & AUTRES	1,887.9	(562.9)	1,325.0	26,907.0	(18,189.7)	8,717.3	28,794.9	(18,752.6)	10,042.3
24 APPAREILS ELECT. & DE TELECOMM	2,489.2	(595.2)	1,894.0	2,477.8	(4,338.0)	(1,860.2)	4,967.0	(4,933.2)	33.8
25 PRODUITS MINERAUX NON METALLIQUE	633.6	(120.6)	513.0	436.1	(633.3)	(197.2)	1,069.7	(753.9)	315.8
26 PRODUITS DU PETROLE & DU CHARBON	892.8	(880.2)	12.6	885.2	(452.6)	432.6	1,778.0	(1,332.8)	445.2
27 PRODUITS CHIMIQUES	3,330.9	(1,259.4)	2,071.5	1,584.5	(3,259.9)	(1,675.4)	4,915.4	(4,519.3)	396.1
28 PRODUITS MANUFACTURIERS DIVERS	1,110.5	(240.6)	869.9	1,034.3	(2,610.7)	(1,576.4)	2,152.8	(2,859.3)	(706.5)
TOTAL MANUFACTURIER	26,501.9	(13,092.9)	13,409.0	47,541.3	(46,471.7)	1,069.6	74,043.2	(59,564.6)	14,478.6

Tableau 3 (suite)

RELATIONS COMMERCIALES ONTARIO 1984
(en millions de dollars)

	AVEC LE CANADA			A L'EXTERIEUR DU CANADA			TOTAL		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.
29 CONSTRUCTION DE RESIDENCES									
30 CONSTRUCTION NON RESIDENTIELLE									
31 CONSTRUCTION DE REPARATION									
32 TRANSPORTS & ENTREPOSAGE	4,765.9	(5,879.5)	(1,113.6)	428.7	(277.8)	150.9	5,194.6	(6,157.3)	(962.7)
33 SERVICES DE COMMUNICATIONS	46.4	(759.7)	(713.3)	124.0	(226.2)	(102.2)	170.4	(485.9)	(315.5)
34 AUTRES SERV. D'UTILITE PUBLIQUES	0.2	(217.6)	(217.4)	461.2	(1.4)	459.8	461.4	(219.0)	242.4
35 MARGE,COMMERCE DE GROS	5,297.6	(1,984.2)	3,313.4	1,919.0	(232.0)	1,687.0	7,216.6	(2,216.2)	5,000.4
36 MARGE,COMMERCE DE DETAIL	0.1	(133.7)	(133.6)				0.1	(133.7)	(133.6)
37 LOYER IMPUTE LOCAUX OCC. PROP.									
38 AUTRES FIN.,ASS.,IMMOBI.	4,140.7	(3,546.8)	593.9	257.2	(435.9)	(178.7)	4,397.9	(3,982.7)	415.2
39 SERVICES COMMERCIAUX	2,779.7	(1,373.3)	1,366.4	953.9	(1,309.3)	(355.4)	3,693.6	(2,682.6)	1,011.0
40 SERV. PERSONNELS & AUTRES SERV.	2,482.8	(895.9)	1,586.9	253.9	(213.4)	40.5	2,736.7	(1,109.3)	1,627.4
41 MARGE,TRANSPORTS	1,860.3	(1,653.7)	714.6	1,880.9		1,880.9	3,749.2	(1,653.7)	2,095.5
42 FOURNI. EXPLOI.,AMR.,LAB. & CAP.									
43 TOURISME,LOISIRS,PROD. & PUBLICI	40.0	(118.8)	(78.8)				40.0	(493.4)	(78.8)
44 IMPORTATIONS NON CONCURRENTIELLES					(493.4)	(493.4)			(493.4)
45 IMPOR. & EXPORT. NON REPARTIES				2,949.7	(4,017.9)	(1,068.2)	2,949.7	(4,017.9)	(1,068.2)
46 IMPOTS INDIRECTS NET				53.9	1,928.5	1,982.4	53.9	1,928.5	1,982.4
47 REVENU DU TRAVAIL				44.9		44.9	44.9		44.9
48 REVENU NET,ENTRE. INDIV.									
49 AUTRE EXCEDENT D'EXPLOITATION									
TOTAL	49,546.4	(38,130.9)	11,415.5	59,152.6	(54,681.6)	4,476.0	108,704.0	(92,812.5)	15,891.5

Tableau 4 - Relations commerciales, Ontario, 1984 (en millions de dollars)

RELATIONS COMMERCIALES, ONTARIO - 1984 (en millions de dollars)	MARITIMES			QUEBEC			PRAIRIES			COLOMBIE-BRITANNIQUE			AVEC LE CANADA		
	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPOR-TATIONS	IMPOR-TATIONS	BALANCE COMMERC.
1 CEREALES	26.9		26.9	217.2	(296.1)	(78.9)		(412.4)	(412.4)				244.0	(658.5)	(414.5)
2 AUTRES PRODUITS AGRICOLES	36.7	(52.2)	(15.5)	527.8	(123.3)	404.5	131.6	(425.1)	(293.5)	16.9	(20.6)	(3.7)	713.1	(621.3)	91.8
3 PRODUITS DE LA FORET				49.2	(22.6)	26.6	2.1	(6.9)	(4.8)		(22.1)	(22.1)	51.4	(51.6)	(0.2)
4 PROD DE LA PECHE & DU PIEGEAGE		(0.3)	(0.3)	0.8		0.8	1.3		1.3		(12.5)	(12.5)	2.1	(12.7)	(10.6)
5 MINERAIS METALLIQUES & CONCENTRE	3.7	(126.2)	(122.5)	480.5	(107.5)	373.0	7.2	(128.2)	(121.0)		(2.0)	(2.0)	491.5	(367.4)	124.1
6 COMBUSTIBLES MINERAUX		(1.9)	(1.9)				13.9	(7,072.9)	(7,059.0)		(15.2)	(15.2)	13.9	(7,110.3)	(7,096.4)
7 MINERAUX NON METALLIQUES	7.7	(12.6)	(4.9)	56.6	(44.5)	12.1	20.3	(22.7)	(2.4)		(0.4)	(0.4)	84.7	(80.2)	4.5
8 SERVICES AUXILIAIRES AUX MINES	35.2		35.2	40.4	(3.0)	37.4	6.6	(69.1)	(62.5)		(0.6)	(0.6)	82.3	(72.7)	9.6
SECTEUR MANUFACTURIER															
9 VIANDE,POISSON & PROD LAITIERS	196.1	(56.9)	141.2	435.8	(694.8)	(259.0)	250.2	(477.0)	(226.8)	162.9	(12.0)	150.9	1,047.9	(1,240.9)	(193.0)
10 FRUITS,LEG.,ALIM.DIVER & DIVERS	409.1	(185.6)	223.5	1,149.3	(595.4)	553.9	835.2	(172.9)	662.3	407.5	(33.3)	374.2	2,814.5	(987.1)	1,827.4
11 BOISSONS	42.4	(9.7)	32.7	81.1	(87.8)	(6.7)	144.3	(28.5)	115.8	100.4	(2.1)	98.3	370.3	(128.1)	242.2
12 TABAC & PRODUITS DU TABAC	35.9		35.9	273.4	(234.5)	38.9	97.7		97.7	53.7		53.7	465.8	(234.5)	231.3
13 PROD EN CAOUT.,EN CUIR,MAT.PLA	211.7	(33.4)	178.3	375.7	(456.3)	(80.6)	449.8	(33.2)	416.6	157.7	(2.0)	155.7	1,221.0	(525.0)	696.0
14 PRODUITS TEXTILES	118.6	(28.5)	90.1	590.9	(512.4)	78.5	255.9	(26.5)	229.4	77.6	(3.7)	73.9	1,050.7	(571.1)	479.6
15 PRODUITS EN TRICOT & VETEMENTS	136.0	(7.7)	128.3	104.2	(905.0)	(800.8)	291.3	(106.8)	184.5	103.4	(10.7)	84.7	723.3	(1,110.1)	(394.8)
16 SCIAGES,PROD DE SCIERIE & DIVER	11.4	(27.0)	(15.6)	147.3	(275.0)	(127.7)	43.7	(62.4)	(18.7)	15.7	(783.7)	(768.0)	219.6	(648.1)	(428.5)
17 MEUBLES & ARTICLES D'AMEUBLEMENT	101.6	(2.5)	99.1	181.7	(128.5)	53.2	224.3	(12.4)	211.9	95.3	(2.5)	92.8	609.5	(145.9)	463.6
18 PAPIER & PRODUITS CONNEXES	164.6	(153.8)	10.8	660.0	(1,065.7)	(405.7)	393.4	(32.9)	360.5	144.1	(25.2)	118.9	1,389.2	(1,281.5)	107.7
19 IMPRESSION & EDITION	224.0	(1.1)	222.9	328.5	(271.4)	57.1	343.9	(53.7)	290.2	139.4	(16.9)	122.5	1,059.0	(343.1)	715.9
20 PRODUITS METALLIQUES PRIMAIRES	290.9	(62.8)	228.1	763.1	(1,059.9)	(296.8)	750.8	(225.0)	525.8	178.7	(64.1)	114.6	2,003.9	(1,411.0)	592.1
21 SERV. PRODUITS METALLIQUES	297.7	(9.8)	287.9	699.0	(536.7)	162.3	646.6	(102.8)	543.8	283.6	(12.1)	271.5	1,978.0	(661.5)	1,316.5
22 MACHINES & MATERIEL	167.5	(2.4)	165.1	398.9	(107.7)	291.2	398.5	(14.2)	384.3	177.4	(5.0)	172.4	1,196.3	(129.3)	1,067.0
23 VOITURES,CAMIONS & AUTRES	271.3	(135.5)	135.8	592.7	(362.7)	230.0	740.4	(41.8)	698.6	257.9	(22.7)	235.2	1,887.9	(562.9)	1,325.0
24 APPAREILS ELECT. & DE TELECOMM	377.8	(41.0)	336.8	792.0	(448.6)	343.4	904.7	(97.7)	807.0	374.4	(7.8)	366.6	2,489.2	(595.2)	1,894.0
25 PRODUITS MINERAUX NON METALLIQUE	83.4	(7.6)	75.8	355.1	(80.1)	275.0	151.1	(26.6)	124.5	36.2	(6.3)	29.9	633.6	(120.6)	511.0
26 PRODUITS DU PETROLE & DU CHARBON	70.7	(44.5)	26.2	471.0	(589.0)	(118.0)	278.4	(246.0)	32.4	71.4	(0.7)	70.7	892.8	(880.2)	12.6
27 PRODUITS CHIMIQUES	493.3	(34.3)	459.0	1,407.1	(840.4)	566.7	946.8	(360.9)	585.9	473.0	(25.8)	447.2	3,330.9	(1,259.4)	2,071.5
28 PRODUITS MANUFACTURIERS DIVERS	214.4	(3.5)	210.9	310.0	(231.7)	78.3	437.1	(110.8)	326.3	139.8	(2.7)	137.1	1,118.5	(240.6)	865.9
TOTAL MANUFACTURIER	3,910.4	(837.6)	3,072.8	10,216.8	(9,575.6)	641.2	8,584.1	(2,132.1)	6,452.0	3,450.1	(547.3)	2,902.8	26,501.9	(13,092.9)	13,409.0

Tableau 4 (suite)

RELATIONS COMMERCIALES ONTARIO 1984
(en milliers de dollars)

	MARITIMES			QUEBEC			PRAIRIES			COLOMBIE-BRITANNIQUE			AVEC LE CANADA		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE COMMERC.
29 CONSTRUCTION DE RESIDENCES															
30 CONSTRUCTION NON-RESIDENTIELLE															
31 CONSTRUCTION DE REPARATION															
32 TRANSPORTS & ENTREPOSAGE	404.5	(684.9)	(280.4)	1,838.8	(2,036.6)	(197.8)	1,723.1	(1,943.0)	(220.7)	770.2	(1,203.3)	(433.1)	4,765.9	(5,879.5)	(1,113.6)
33 SERVICES DE COMMUNICATIONS	9.3	(46.9)	(37.6)	36.4	(51.1)	(14.7)	0.2	(123.2)	(123.0)	0.4	(37.9)	(37.5)	46.4	(259.7)	(213.3)
34 AUTRES SERV. D'UTILITE PUBLIQUES				0.2	(156.1)	(155.9)		(61.6)	(61.6)				0.2	(217.6)	(217.4)
35 MARGE,COMMERCE DE GROS	792.7	(109.4)	683.3	2,131.5	(1,294.7)	836.8	1,641.9	(455.0)	1,186.9	686.4	(125.0)	561.4	5,297.6	(1,984.2)	3,313.4
36 MARGE,COMMERCE DE DETAIL				0.1	(8.9)	(8.8)		(75.1)	(75.1)		(49.7)	(49.7)	0.1	(133.7)	(133.6)
37 LOYER IMPUTE LOGEM. OCC. PROP.															
38 AUTRES FIN.,ASS.,AFFAIR.IMMOBI.	96.7	(211.9)	(115.2)	2,430.7	(2,693.2)	(260.5)	1,330.3	(554.4)	775.9	263.5	(84.2)	179.3	4,140.7	(3,546.8)	593.9
39 SERVICES COMMERCIAUX	429.9	(51.8)	378.1	1,224.6	(526.0)	698.6	821.6	(655.9)	165.7	230.5	(137.1)	93.4	2,739.7	(1,373.3)	1,366.4
40 SERV. PERSONNELS & AUTRES SERV.	327.3	(27.0)	345.3	1,167.3	(667.1)	500.2	671.2	(184.2)	487.0	213.5	(17.3)	196.2	2,402.8	(895.9)	1,506.9
41 MARGE,TRANSPORTS	207.7	(222.0)	(14.3)	749.6	(390.4)	359.2	570.6	(698.9)	(128.3)	332.9	(316.1)	16.8	1,860.3	(1,653.7)	214.6
42 FOURNIL. EXPLOI.,MAR.,LAM. & CAF.															
43 TOURISME,LOISIRS,PROM. & PUBLICI				40.0		40.0		(110.0)	(110.0)				40.0	(110.0)	(70.0)
44 IMPORTATIONS NON CONCURRENTIELLES															
45 IMPOR. & EXPORT. NON REPARTIES															
46 IMPOTS INDIRECTS NET															
47 REVENU DU TRAVAIL															
** EXCEDU NET ENTRE. INDIV.															
49 AUTRE EXCEDENT D'EXPLOITATION															
TOTAL	6,333.7	(2,385.3)	3,948.4	21,289.5	(17,944.9)	3,263.6	15,526.6	(15,140.3)	386.3	5,964.6	(2,611.1)	3,353.5	49,546.4	(38,130.9)	11,415.5

Pierre-Paul Proulx

Intégration économique, souveraineté et relations commerciales

La transcription intégrale du témoignage de Pierre-Paul Proulx se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 23, 29 janvier 1992

1. Comprendre les effets de la Souveraineté sur les flux commerciaux du Québec nécessite une analyse des causes et effets de l'intégration économique sur l'économie nationale et internationale.

Le changement technologique, les modifications des stratégies d'entreprises, et les accord de libéralisation des échanges qui les reflètent, modifient les règles du jeu et les déterminants de la compétitivité dans un nouvel environnement économique intégré.

Les tendances lourdes passées dans le commerce international du Québec ne risquent pas de s'infléchir, mais l'espace économique des entreprises et institutions du Québec change, d'ou des défis pour continuer à pénétrer les marchés ou nous sommes, pour en pénétrer des nouveaux, et pour maintenir notre compétitivité sur le plan local.

L'intégration économique donne lieu à de nouveaux déterminants de la compétitivité dans l'économie ouverte et intégrée. Elle oblige les gouvernements à revoir la nature de leur interventions dans l'économie.

Le débat et les résultats divergeants obtenus concernant les effets de la Souveraineté sur le développement économique du Québec et ses flux commerciaux reflète des divergences entre économistes concernant les effets de l'intégration économique sur les flux de commerce et ce qui en découle pour les politiques gouvernementales, entre autres facteurs.

Je prétends que les études pessimistes que l'on nous à servi (série des études du C.D. Howe Institute, celle de P. Grady pour le Fraser Institute, celle de M. Smith publié dans les actes du colloque de Queen's University) reposent sur une compréhension inadéquate des effets de l'intégration économique sur le Québec et le Reste du Canada. Je vois naître (en morceaux détachés il est vrai) un nouveau modèle de développement économique au Québec (Québec INC II) lequel, puisqu'il repose sur des synergies et des collaborations que l'on ne peut aussi facilement retrouver dans l'ensemble canadien présente un souci de s'insérer dans l'économie internationale, d'où un potentiel intéressant pour le Québec à moyen terme.

Ne pas prendre suffisamment, en considération les effets de l'intégration économique, et ne pas tenir compte de l'évolution du rôle du secteur public et des synergies horizontales et verticales au Québec ne permet pas d'apprécier correctement les effets de la Souveraineté, parmi d'autres facteurs, sur le développement économique du Québec et ses relations commerciales internationales.

On comprendra que nous en resterons à des ordres de grandeur et à des hypothèses non vérifiées (ni vérifiables d'ailleurs dans les délais dont nous disposons, entre autre, à cause de l'absence de travaux de recherche en commerce international au Québec). Nous voici dans une situation analogue à celle que nous avons vécu lors du Referendum, situation qui n'a cependant pas empêché la prise de décisions sur une question fondamentale comme ce sera le cas soit lors d'un referendum ou de notre prochaine élection au Québec.

J'aurai atteint une partie de mes objectifs si la présentation de ce Mémoire sème le doute quant à la valeur des travaux actuellement disponibles que nous servent certains économistes canadiens anglophones qui se permettent d'élaborer des scénarios très pessimistes sur le sujet.

2. Le nouveau modèle de développement économique Québec Inc II que j'évoque dans ce texte peut en principe être mis en application soit dans un contexte de fédéralisme asymétrique renouvelé à la Allaire, soit à partir d'un partage de compétences moins net prévoyant, la primauté provinciale et le droit de retrait avec compensation dans des champs de compétences partagés, d'ou un fédéralisme symétrique ex ante mais asymétrique ex post étant donné le modèle québécois, ou dans un régime de Souveraineté Association. Il n'en dépend pas des Québécois, mais de l'acceptation par nos voisins des autres provinces de la spécificité du Québec, laquelle n'est pas que question de langue, culture et droit civil mais, laquelle est plutôt plus englobante car elle caractérise aussi, les pratiques d'affaires, le rôle du gouvernement, etc... Mes spéculations personnelles sur ce sujet me portent à croire que nos voisins des autres provinces, en essayant de se distinguer de leurs voisins du Sud, et à partir de leur position de dépendance des transferts d'Ottawa, et d'un modèle de développement économique très centralisateur que je ne partage pas, ne sont pas prêt à accepter l'asymétrie nécessaire pour mettre en place Québec Inc II.

3. L'adaptation au nouveau contexte économique dans lequel doit s'insérer le Québec nécessite: a) une lecture serrée et continuelle de son nouvel espace économique, b) des milieux locaux et régionaux très synergétiques, c) des masses critiques et un positionnement, en tant qu'exportateur dans un nombre de secteurs par une activité résiliaire des entreprises et institutions et une paradiplomatie urbaine-régionale poussée et d) un rôle gouvernemental modifié et compatible avec le GATT, L'ALE, L'ALENA.

Il se fait peu de recherche au Québec sur son espace économique. Les synergies locales-régionales sont naissantes et difficiles. Le volet inter-régional et municipalités-régions-Québec est en panne. L'activité résiliaire dans des créneaux particuliers pourrait naître dans le cadre des grappes de notre Ministre G. Tremblay, mais seulement dans la mesure ou l'on en arrive à articuler les relations inter-grappes et ce par l'entremise des milieux locaux-régionaux, et dans la mesure ou le volet international est mis en lumière. Enfin, l'endettement de nos gouvernements les incitent à favoriser et chercher les synergies horizontales, domaine ou l'on envie l'état des choses actuellement au Québec.

Nous devrons cependant attendre l'aboutissement des négociations du Gatt pour évoquer plus précisément la nature du rôle pour nos gouvernements sur le plan économique. Notons simplement que les propositions actuelles du GATT limiterait considérablement le rôle du secteur public d'un Québec province membre de l'ensemble canadien par rapport à celui d'un Québec Souverain. Drôle de situation car elle remet en question les analyses de nos collègues

économistes qui évoquaient le contraire et voyait naître des contraintes additionnelles sur le Québec advenant la Souveraineté!

Pas nécessaire cependant d'attendre pour identifier, avec nombre d'autres économistes, le rôle accru de la qualité des ressources humaines, de l'innovation et de la R&D, des infrastructures multimodales pour le transport des biens, des services, de l'information sous toutes ses formes, de la qualité (de la vie, de l'environnement, des produits et services), des administrations municipales et régionales, de la valeur ajoutée , de la productivité et des synergies dont celles entre le monde patronal et le monde syndical, comme facteurs déterminants du succès dans le nouveau monde de concurrence interégionale-internationale qui s'annonce.

Les déterminants de la localisation de l'activité économique dans des espaces économiques intégrés sont en mutation. Notre défi est de bien comprendre cela et d'en tirer les leçons pour la conduite de nos politiques publiques et stratégies d'entreprises. Il en est question dans ce Mémoire.

4. Je mets en lumière deux phénomènes particuliers dont l'importance est fondamentale pour la compréhension des déterminants de le compétitivité du Québec sur son marché intérieur et dans ses relations économiques internationales. Ces facteurs ont aussi une importance considérable pour le partage des compétences entre les divers paliers de gouvernement.

En premier lieu il m'apparaît que l'intégration économique limite de plus en plus les marges de manoeuvre dont disposent les gouvernements nationaux dans l'application de certaines politiques dont la politique monétaire, la politique commerciale, la politique de la concurrence, les politiques fiscales, etc... La mise en commun de compétences dans la poursuite de certaines politiques, tel que l'on peut l'observer en Europe de l'ouest particulièrement, et tel que l'on le propose dans le rapport Allaire et les propositions du Parti Québécois sont une manifestation bien compréhensible de cette réalité. Pas de gros débats sur la question monétaire, la politique commerciale, .. dans un tel contexte.

En deuxième lieu, il m'apparaît que les nouveaux déterminants de la compétitivité dans des espaces économiques intégrés sont de plus en plus situés au niveau local-régional-provincial d'ou une réaction adverse de ma part au modèle centralisateur qui a, à ce jour, sous-tendu les propositions fédérales de révision constitutionnelles. Ma compréhension des déterminants de l'innovation donne un rôle considérable au milieu local-régional et à son insertion dans des réseaux et grappes industrielles continentales et mondiales selon le produit ou le service. Voilà pourquoi je suis enclin à conclure que le modèle Québec Inc II que je vois naître par morceaux est prometteur, et fait et pourrait faire l'envie de la part des gouvernements des autres provinces canadiennes dont chacune doit tenter de s'insérer dans un espace est-ouest, nord-sud et international différent.

C'est en partie à la lumière de cette analyse que je suis enclin conclure que les relations économiques commerciales du Québec pourrait, si le modèle est valable et s'il est mis à exécution, être un élément positif et important dans l'amélioration du développement économique, social et culturel du Québec.

5. Quoiqu'il existe des lacunes importantes dans les données disponibles pour étudier les flux de commerce interprovinciaux, interrégionaux (i.e. avec les États américains) et internationaux du Québec, et peu de recherches québécoises qui soit autre chose que des études descriptives (y compris la miennes), ma compréhension des déterminants des flux de commerce du Québec identifie une importance grandissante du commerce nord-sud (avec les États-Unis), et international par rapport au commerce avec les autres provinces canadiennes dans le récent passé et à l'avenir..

Mes travaux descriptifs indiquent cependant que quoique en déclin, le rôle de la géographie et de la proximité, lequel reflète en partie les coûts de transport et certains autres déterminants de la répartition des flux de commerce du Québec, demeure important car un très haut pourcentage des importations et exportations et expéditions du Québec se fait avec l'Ontario et les états américains limitrophes. Le dynamisme n'y est pas d'ou l'importance de dépasser les souci du court terme pour les barrières interprovinciales au commerce. Le rôle de la géographie est tel cependant, qu'à moins d'un scénario Mur de Chine, ou de comportements moins rationnels que ceux que l'on observe en Europe de l'est ou l'on tente de conserver l'accès à de grands espaces économiques aux producteurs d'un nombre grandissant de pays souverains, on n'observerait qu'une accélération du déclin dans les flux de commerce du Québec avec l'Ontario et non pas leur chute précipitée le prédisent des analystes plus intéressés aux négociations et au jeux de bargaining qu'à la réalité des flux de commerce. Selon mes spéculations (et, je conviens d'avance qu'il en est ainsi comme d'ailleurs c'est le cas pour les prévisions de mes collègues anglophones), d'une situation en 1984 ou le Québec recevait 46% de la production manufacturière de l'Ontario, cette dernière, 64% de celle au Québec, j'anticipe qu'on en serait à 30% et 35% respectivement en l'an 2000 dans un scénario de Souveraineté.

En 1984, le Québec présentait un déficit de $47,8 millions dans ses échanges de produits manufacturiers avec l'Ontario, et un surplus de $3331 milliards avec l'ensemble des provinces[1]. Les importations de pétrole et de gaz en provenance du reste du Canada étaient de plus de 2 milliards en 1979 (le surplus commercial en biens manufacturés était de $717,5 milliards) et selon notre collègue A. Raynauld, le Québec aurait subi un déficit de $1086 milliards en 1987 dans ses échanges interprovinciaux de produits énergétiques, somme qui serait en 1990 dans les $2 milliards selon le Ministère de l'Énergie.

1. Le lecteur intéressé pourra consulter le Mémoire du 20 janvier à la page 32 pour une identification des produits excédentaires du Québec et de l'Ontario, lesquels excédents évoluent et diminueraient dans un contexte de Souveraineté.

Selon les données de Statistique Canada, au niveau des flux commerciaux totaux, (biens et services) le déficit de Québec avec les autres provinces serait de 1,089 millions de $, son déficit international de $3332 millions de $. (voir le Tableau III.1 du Mémoire[2]).

On comprend donc toute l'importance des choix stratégiques fondamentaux à effectuer entre les secteurs des ressources naturelles (le Québec est moins axé sur les exportations primaires que ne l'est le reste du Canada,), celui des secteurs traditionnels en déclin continu, celui de la haute technologie ou nous sommes en concurrence avec le fisc des États-Unis, de la CEE et du Japon, et le secteur impliquant l'utilisation des nouvelles technologies dans des produits et services. Tel qu'indiqué dans l'Annexe 4 du Mémoire, ce dernier secteur est à privilégier. Pour l'instant, les avantages comparés du Québec en haute technologie se manifestent dans un très petit nombre de secteurs spécialisés dont les petits moteurs d'avion, les avions; les équipement de télécommunication. Ces avantages comparés sont fragiles, impliquent beaucoup d'investissements étranger ce qui souligne l'importance pour le Québec de se doter d'une politique de l'investissement étranger et d'un milieu synergétique pour favoriser son insertion réussie dans son espace économique.

Le Québec devrait aussi songer à favoriser la participation de ses entreprises à l'effort grandissant des États-Unis dans la recherche précompétitive en technologies génériques. La mise sur pied de Sematech, du National Center for Manufacturing Sciences, de 18 Engineering Researh Centers universitaires, du Defence Advanced Research Projects Agency (DARPA) indique que nos voisins du sud, tout en prêchant le non interventionnisme, semble emprunter des éléments au modèle Européen et Japonais. Il nous faudra nous aussi adopter nos manuels de classe prêchant les vertus du marché tout en restant respectueux des règles du jeu du GATT et de l'ALE.

L'empressement et les visites répétées de la part du Board of Trade de Toronto ces derniers mois d'où est issu (avec le Board of Trade of Montréal et la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain) un Mémoire conjoint sur certaines lignes directrices à suivre dans la révision constitutionnelle,[3] me portent à conclure que les hommes et femmes d'affaire de Toronto et Montréal apprécient plus correctement certains enjeux et déterminants du commerce de l'Ontario et du Québec que certains analystes et ténors de l'apocalypse que je lis et j'entends ces jours-ci. Et je prétends que les déterminants des relations commerciales Québec-Ontario, quoique en évolution, y seront toujours dans un contexte de fédéralisme asymétrique et dans un contexte de Souveraineté Association.

Les déterminants de l'évolution du commerce international que je vois à l'oeuvre en Europe l'Ouest et de l'Est, sont le mêmes que ceux qui sont à l'oeuvre en Amérique du Nord, en

2. Il s'agit d'une sous-estimation du déficit international à cause du transitage. (voir l'Annexe III du Mémoire pour les détails).

3. Ce mémoire sera présenté à la Commission Beaudoin-Dobbie le 4 février prochain.

Afrique, en Amérique Latine et en Asie. Et dans la mesure ou le Québec et les autres provinces canadienne demeurent respectueux des régles du GATT, de l'ALE et de l'ALENA, ces mêmes déterminants continueront de se faire sentir en Amérique du Nord.

Que le déclin dans les flux de commerce est-ouest soit accéléré et qu'un Québec Souverain passe par une période de transition et de réorientation partielle de ses flux de commerce (difficilement vers les États-Unis le dynamisme du passé étant même difficile à maintenir) vers l'Europe, le Mexique et certains pays de l'Amérique Latine et si possible vers les pays autres que le Japon en Asie, m'apparaît évident.

Que l'on en soit aux scénarios apocalyptiques de mes collègues anglo-canadiens m'apparait reposer sur des comportements irrationnels que l'économiste ne peut traiter convenablement, et une compréhension des déterminants des flux de commerce que je ne partage pas. On a trop tendance, par exemple, à attribuer à la Souveraineté des résultats qui découlent d'autres facteurs tels le GATT, le dynamisme grandissant du Mexique, le changement technologique et les modifications des stratégies d'entreprises,...

6. Mon Mémoire fait état d'une première analyse de la question Mexicaine, analyse faite à temps perdu et par intérêt personnel. Cette analyse est donc à parfaire. Le Mexique est un très petit partenaire pour le Québec. Sa part de nos exportations internationales était de 0,6% en 1990. Sa part de nos importations était alors de 0,8%.

La plupart des importations du Canada provenant du Mexique entrent en franchise. Les importations canadiennes en provenance du Mexique sont les pièces et les moteurs de véhicules automobiles; le matériel et les pièces de télévision de radio et de télécommunication sonore; l'équipement de traitement numérique des données et le matériel de bureau; les métaux et les alliages précieux, d'autres minerais métalliques et le pétrole brut. Les principaux produits d'exportation sont les automobiles et les pièces de moteur, les oléagineux, les produits laitiers, le blé, le soufre, la pâte de bois; les tôles, feuilles et bandes d'acier; le matériel et les pièces de télécommunication et la potasse.

D'un léger surplus, les soldes du commerce Québec-Mexique et Canada-Mexique ont évolué vers un déficit. Celui du Québec semble se résorber sur la période 1981-1990, celui du Canada augmente.

Du côté des exportations québécoises les principaux produits sont le papier journal et les avions entiers avec moteur. Du côté des importations il s'agit des automobiles et châssis, le pétrole brut, les camions tracteurs routiers et châssis, et les ordinateurs électroniques. Du côté importations ce sont les automobiles et châssis. Ca ne ressemble pas à du commerce avec un pays en voie de développement, d'ou l'importance d'un volet investissement direct étranger du Québec au Maquiladores, et l'importance accrue qu'il nous faut donner au commerce interrégional-international.

Aux taux de change en vigueur entre le peso mexicain et les dollars canadiens et américains, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre sont, plus ou moins comparables dans les trois pays selon Investissement Canada.

Le libre-échange aurait peu ou pas de conséquences sur les exportations énergétiques, le Mexique et le Canada alimentant différents secteurs du marché américain. Il en est de même dans le marché américain de l'acier selon Investissement Canada, en partie à cause des coûts de transport. Le Québec doit viser à minimiser les effets de détournement de commerce et d'investissement dont il souffrirait à cause d'un ALENA. Ces pressions vont augmenter à moyen terme, le Mexique ne livrant pas actuellement concurrence à un grand nombre d'exportations canadiennes sur le marche américain. Les secteurs clés au sein desquels les exportations canadiennes et mexicaines se livrent une concurrence féroce sur le marché américain sont ceux des voitures particulières et des camions, des moteurs et des pièces, de certains produits du pétrole, des machines de traitement de données et du zinc. Les exportations clés du Mexique vers les marchés américains, marchés ou le Canada exporte aussi des quantités importantes comprennent, en plus de celles mentionnées ci-dessus, les magnétoscopes les syntoniseurs, des appareils de télévision, les autoradios stéréos,les fils et connecteurs isolés, le matériel de traitement numérique des données et une variété de matériel électronique et électronique. Il existe encore un certain nombre de produits qui sont encore assujettis à des tarifs douaniers canadiens élevés. Les exemples les plus évidents sont les industries du textile, du vêtement et de la chaussure. Parmi les autres catégories qui pourraient recevoir une concurrence intense mentionnons les industries des valises; de la papeterie et des fournitures de bureau, de la peinture, des sacs à main et des portefeuilles en cuir, de l'argenterie et de la coutellerie plaquées, des tuiles, des balais des brosses et des vadrouilles, des jouets, des tuyaux raccordés et feuilles de plastique, des pneus et des chambres à air, des bicyclettes, des piles, de la quincaillerie de bâtiment, du matériel de radar, des feuilles de papier, du matériel de radio-télédiffusion; des fusibles, des fils et câbles.

Les avantages comparés du Mexique seraient dans le pétrole et les produits pétroliers, la machinerie et les équipements de génération électrique, les télécommunications et les équipements pour capter et reproduire le son, la machinerie et les appareils électriques non classifiés ailleurs, l'effet de l'investissement direct étranger se fait sentir. Le Mexique a perdu ses avantages comparés dans la viande et la préparation des produits de la viande, les huiles animales , les fertilisants; les textiles, les fils et les tissus; et les vêtements . Ceci est intriguant, car certains de nos soucis pour le Québec venaient de ces produits. Il semblerait que les entreprises affiliées canadiennes de compagnies manufacturières américaines ont un revenu net par employé qui est trois fois et demie plus élevé que les chiffres correspondants pour les sociétés affiliées mexicaines. Avec le libre-échange on peut s'attendre à un réalignement des investissements à forte concentration en capital en faveur du Canada et des États-Unis. Le soutien du gouvernement à l'éducation, à la formation et d'autres formes de perfectionnement, de la main-d'oeuvre ainsi que la R-D reste primordial.

7. Selon le seul travail d'estimations public sur les effet d'un ALENA, (Brown, Deardorff et Stern) les effets positifs des différents scénarios sur le PIB du Canada serait au maximum de 0,7%. Des effets négatifs sur la production se manifesterait dans les secteurs suivants: textiles -4.1%, produits chimiques -3,8%, machinerie non électrique -4,2%, production manufacturière non classifiée ailleurs - 5,9%. Côté emploi les diminution seraient, de -4,6%, -4,3%, -5,0% et, -6,8% respectivement dans ces secteurs. Incapable de capter les effets dynamiques de l'Aléna, ce modèle laisse anticiper des effets peu prononcés.

Il est vraisemblable que nos voisins américains chercheront à renégocier l'Accord bilatéral de libre-échange canado-américain soit via l'ALENA, soit advenant la Souveraineté du Québec. Nul doute que les questions de subventions, le secteur auto, les industries culturelles seraient à l'Agenda. On en arrivera possiblement à une situation ou coexisteraient deux accords, l'ALENA tri-partite (Canada, États-Unis et Mexique) d'une part, et l'ALE (Canada-États Unis) d'autre part. Je conclus avec nombre de mes collègues qu'un Québec souverain pourrait devenir un membre additionnel de ces accords et qu'il est dans son intérêt d'y adhérer étant donné ma lecture des effets de l'intégration économique sur l'Amérique du Nord.

D'ailleurs, si le GATT est accepté sans trop de modifications, il affectera la substance de beaucoup de l'ALE et de l'ALENA, car les négociateurs américains et canadiens ont utilisé ce vehicule pour poursuivre la négociation de plusieurs des sujets laissés en plan dans la négociation bi-latérale. L'effet centralisateur du GATT tel que conçu actuellement est tel qu'il nous sera nécessaire d'en faire une analyse serrée s'il est accepté car il réduit considérait considérablement le rôle du gouvernement du Québec dans l'économie Québécoise. Les gouvernements canadien et américain étant d'ailleurs à la même table à Genève, il nous semble très possible que l'on tente de réintroduire de tels résultats via l'ALENA advenant une faillite au GATT. Ce serait vraisemblablement le cas advenant la Souveraineté du Québec et la réouverture de l'ALE. Et tel qu'indiqué ci-haut, une première analyse des propositions du GATT nous indique qu'un Québec souverain aurait vraisemblablement plus de latitude et de discrétion pour la mise en place de son modèle de développement économique que ne l'aurait un Québec province d'un ensemble Canadien même après une modification de la constitution canadienne permettant un fédéralisme asymétrique.

8. L'intégration économique peu respectueuse des frontières politiques à des effets que l'on doit prendre en considération dans le partage des compétences si on en reste à un régime fédéral, et que l'on doit considérer si on y arrive à la Souveraineté du Québec. L'ALE qui est une entente qui accompagne l'intégration économique (elle en résulte et la favorise) donne lieu à des effets sous nationaux très différents. Selon la United States International Trade Commission, un U.S.-Mexico FTA aurait un effet dramatique sur le Texas d'ou proviennent 40% des exportations des E.U. vers le Mexique. De tels effets régionalement différenciés se manifestent au sein de la CEE et au sein de l'Amérique du Nord sous l'effet de l'intégration économique et des accords de libéralisation des échange. Et les villes et régions qui innovent, qui disposent de bonnes dotations en ressources humaines, en infrastructures de transport multimodales et de

politiques gouvernementales locales et régionales habilitantes partent gagnantes dans des espaces économiques intégrés.

Il s'agit d'ailleurs d'un phénomène qui est maintenant pris en considération par un nombre grandissant de nos voisins. Trois d'entre eux évoquent d'ailleurs une analyse qui s'apparente à la nôtre. Lors d'un examen récent du fonctionnement de L'ALE ils ont écrit: *The FTA, then, is part of a larger process on trade liberalization whose collateral consequence is to substitute market forces for absolete institutional arrangements, ...the declining role of national governments, the enhanced importance of regions and of regional access to trade, and the need to find useful ways of giving expression to differering collective values... these themes will form the background to North American commercial and diplomatic relations for the rest of this century*[4].

D'où l'importance de poursuivre la mise au point d'un nouveau modèle de développement économique, le modèle Québec Inc II, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et institutions québécoises dans un espace économique nord-américain et mondial de plus en plus intégré. Et cela n'est possible que dans un modèle de fédéralisme asymétrique qui me semble de moins en moins probable étant donné les orientations et préférences de nos voisins des autres provinces, ou dans le cadre de la Souveraineté du Québec.

9. Vous m'excuserez, je l'espère, d'avoir transmis un Mémoire rédigé, comme d'ailleurs ce résumé, le plus rapidement possible. J'ose espérer que les renseignements qui y figurent et l'argumentation qu'on y trouve aideront à mieux apprécier les effets de la Souveraineté sur le développement économique du Québec et sur ses flux de commerce.

4. S. Blank, M. A. Cohen, et G.Stanley, «Redefining Sovereignty for the 21st Century: Concluding Comments», p. 333, dans *The American Review of Canadian Studies*, The Association for Canadian Studies in the United States, Twentieth Anniversary Issue, volume 21, number 2/3 Summer/Autumn, 1991.

Annexe

Table des matières du document déposé par Pierre-Paul Proulx lors de son témoignage du 29 janvier 1992 :

L'effet de la souveraineté sur les relations commerciales d'un Québec souverain, en particulier dans l'espace économique Québec-Canada-États-Unis-Mexique: que conclure dans un contexte d'intégration économique et de politiques publiques en évolution?

NOTE : tous les textes cités ci-dessous sont disponibles auprès de Pierre-Paul Proulx, Université de Montréal, Département de Sciences économiques.

Introduction . . . . . 7 p.

La mondialisation et l'intégration économique :
déterminant fondamental du développement économique du Québec . . . . . 25 p.

TABLEAU 1 - Principales industries canadiennes exportant aux États-Unis sur l'ensemble de la période 1976-1987

TABLEAU 2 - Principales importations canadiennes provenant des États-Unis et taux de croissance annuel moyen par industrie, 1976-1987

TABLEAU 3 - Taux de couverture des importations et indices du commerce intra-industrie pour les principales industries exportatrices du Canada aux États-Unis, 1976-1987

TABLEAU 4 - Industries dynamiques dans les exportations canadiennes vers les États-Unis, 1976-1987

TABLEAU 5 - Indices de commerce intra-industrie et taux de couverture des importations des industries exportatrices dynamiques du Canada vers les États-Unis

TABLEAU 9 - Répartition par région américaine des exportations canadiennes, 1976-1987

L'ALÉNA et le Mexique . . . . . 31 p.

-Considérations additionnelles concernant le Mexique . . . . . 11 p.

TABLEAU 1 - Exportations des maquiladoras

GRAPHIQUE 1 - Exportations, 1989 (en milliards de $ US) Canada, États-Unis, Mexique, reste du monde

GRAPHIQUE 2 - Commerce de marchandises américaines entre les sociétés mères américaines et les entreprises affiliées étrangères dont elles sont actionnaires majoritaires, en tant que proportion du commerce total de marchandises américaines

TABLEAU 8 - Activités des sociétés affiliées américaines à l'étranger, 1987

GRAPHIQUE 3 - Stocks des investissements directs étrangers, 1989 (en milliards de $ US) Canada, États-Unis, Mexique, reste du monde

TABLEAU 12 - Principales sociétés canadiennes au Mexique, 1990

TABLEAU 13 - Investissements directs américains au Canada et au Mexique, 1984 et 1989

Le commerce international de haute technologie du Québec . . . . . 21 p.

ANNEXE 1 : Quebec through darkly tinted lenses : P. Grady's view of the economic consequences of Quebec sovereignty (comment prepared for presentation at the Manhattan Institute, New York) . . . . . 18 p.

ANNEXE 2 : Les échanges commerciaux du Québec : Tableaux statistiques sur les échanges commerciaux du Québec . . . . . 61 p.

Tableaux sur la situation du commerce international du Québec et quelques données Québec/Canada:

TABLEAU 1a - Exportations pour les 30 principaux produits, classement de 1989 (000 $)

TABLEAU 1b - Exportations pour les 30 principaux produits en pourcentage des exportations totales

TABLEAU 2a - Importations par produits (000 $) pour les 30 principaux produits en 1989

TABLEAU 2b - Importations produits en pourcentage des importations totales pour les 30 principaux produits

TABLEAU 3a - Exportations et importations Québec/Canada 1978, 1989, 1990 par principaux groupes de produits (000 $)

TABLEAU 3b - Exportations et importations ratio Québec/Canada 1989, 1990 par principaux groupes de produits (000 $)

TABLEAU 3c - Soldes Québec/Canada 1989-1990 par principaux groupes de produits (000 $)

TABLEAU 4a - Exportations vers les 30 pays les plus importants classés suivant le volume des échanges (X^1 + M^1) (XT + MT) de 1989 en 000 $ et en pourcentage du total des exportations

TABLEAU 4b - Importations vers les 30 pays les plus importants classés suivant le volume des échanges (X^1 + M) (XT + MT) de 1939 en 000 $ et en pourcentage du total

TABLEAU 4c - Soldes des échanges avec les 30 pays les plus importants classés suivant le volume des échanges (X^1 + M^1) (XT + MT) de 1989

TABLEAU 5a - Ratio Québec/Canada des exportations vers les 30 pays les plus importants

TABLEAU 5b - Ratio Québec/Canada des importations vers les 30 pays les plus importants

Tableaux sur la situation Québec, Canada, Mexique

TABLEAU 6a - Exportations, importations et soldes en 000 $, Québec, Mexique, Canada et ratio Québec/Canada

TABLEAU 6b - Composition et évolution des échanges Québec, Mexique et Canada, Mexique 1989-1990 pour les produits appartenant aux groupes des 10 les plus exportés et des 10 les plus importés

FIGURE 1 - Soldes commerciaux Québec, Mexique et Canada, Mexique 1978-1990

Les échanges commerciaux du Québec

TABLEAU I-1 - Évolution de la part relative de chacune des régions canadiennes et du Québec dans les échanges de produits manufacturés, 1967-1984

TABLEAU I-2 - Taux d'approvisionnement entre les régions canadiennes 1974-(1984) - région de destination

TABLEAU I-3 - Solde net des expéditions interprovinciales et interrégionales, Canada 1967-1984

TABLEAU I-4 - Répartition des livraisons selon le genre de destination, 1984

TABLEAU I-5 - Répartition des livraisons selon l'origine

TABLEAU I-6 - Variation dans les taux d'approvisionnement entre les régions canadiennes 1967-74, 1974-79, 1974-84 - Destination

TABLEAU I-7 - Croissance dans les expéditions provinciales aux autres provinces et dans les exportations hors du pays, 1974-84

TABLEAU I-8 - Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec le reste du Canada par groupes d'industries, 1984

TABLEAU I-9 - Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec le reste du Canada, par groupes d'industries, 1979

TABLEAU I-10 - Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec l'Ontario par groupes d'industries, 1984

TABLEAU I-11 - Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec l'Ontario par groupes d'industries, 1979

TABLEAU I-12 - Le rapport aux marchés locaux par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1979

TABLEAU I-13 - Le rapport aux marchés locaux par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1984

TABLEAU I-14 - Ratio d'auto-approvisionnement par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1979

TABLEAU I-15 - Ratio d'auto-approvisionnement par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1984

TABLEAU II-1 - Exportations et importations du Québec et du Canada en pourcentage du PIB de 1978 à 1989

TABLEAU II-2 - Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier de 1984 à 1989 (monde)

TABLEAU II-3 - Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier de 1984 à 1989 (Amérique du Nord)

TABLEAU II-4 - Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier de 1984 à 1989 (Europe occidentale)

TABLEAU II-19 - Solde commercial du Québec au niveau international pour les 15 principaux produits d'importation et d'exportations 1978, 1983, 1987, 1989

TABLEAU III-1 - Flux commerciaux totaux Québec et Canada, 1984

TABLEAU III-2 - Flux commerciaux des biens Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-3 - Flux commerciaux des services Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-4 - Flux commerciaux des transports et communications Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-5 - Flux commerciaux des services de communication Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-6 - Flux commerciaux de vêtements et produits textiles Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-7 - Flux commerciaux des papiers et produits connexes Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-8 - Flux commerciaux des machines et matériel Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-9 - Flux commerciaux des voitures, camions et autres Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU III-10 - Flux commerciaux des appareils électriques et de télécommunications Québec et Canada, 1984 (million $)

TABLEAU IV-1 - Ratio - exportations au reste du Canada 1974, 1979, 1984

- Ratio - exportations à l'étranger 1974, 1979, 1984
- Ratio - exportations totales 1974, 1979, 1984

TABLEAU IV-2 - Ratio - exportations au reste du Canada/PIB 1974, 1979, 1984
- Ratio - exportations à l'étranger/PIB 1974, 1979, 1984
- Ratio - exportations totales/PIB 1974, 1979, 1984

TABLEAU IV-3 - Ratio PIB (région)/PIB (Canada) 1974, 1979, 1984

TABLEAU IV-4 - Croissance annuelle moyenne des exportations domestiques et étrangères et ratio des taux de croissance, 1974-1984

TABLEAU V-1 - Exportations et importations des secteurs primaires et secondaires entre les provinces canadiennes et les États-Unis, 1976-1987

TABLEAU V-2 - Principales industries exportatrices du Québec vers son marché régional le plus important des États-Unis, 1976-1987

TABLEAU V-3 - Industries avec les taux de croissance des exportations les plus élevées vers leurs marchés américains les plus dynamiques, 1976-1987

TABLEAU V-4 - Industries avec les taux de croissance des exportations les plus bas vers leurs marchés américains les plus dynamiques, 1976-1987

TABLEAU V-5 - Part des importations provinciales et taux annuel d'augmentation des trois principales régions américaines vers le Québec, 1976-1987

TABLEAU V-6 - Destination par région des États-Unis de 15 % ou plus des exportations québécoises, part par région et taux annuel de croissance moyen, 1976-87

TABLEAU V-7 - Dynamisme dans les exportations provinciales de Québec vers leurs marchés régionaux à croissance la plus rapide et la plus lente aux États-Unis, 1976-1987

TABLEAU V-8 - Principales industries exportatrices des régions des États-Unis responsables de la majeure partie des importations du Québec en provenance des États-Unis, 1976-1987

TABLEAU VI-1 - Impact économique pour le Québec, par milliards de ventes, suite à des ventes de 15,1 milliards de produits québécois vers le reste du Canada en 1984

TABLEAU VI-2 - Impact économique pour le Québec, par milliards de dollars d'exportations internationales suite à des exportations de 23,3 milliards de dollars en 1989

TABLEAU VI-3 - Impact économique comparé pour le Québec, d'exportations internationales et interprovinciales ratio international/interprovincial

TABLEAU VII-1 - Commerce international des services commerciaux par régions canadiennes de la maison mère, 1983-1986 et pour le Québec 1983-1989

TABLEAU VII-2 - Impact économique pour le Québec, par milliards de dollars de services commerciaux internationaux de 1,9 milliards de dollars en 1984

TABLEAU VII-3 - Impact économique comparé pour le Québec, services commerciaux internationaux et d'exploitations internationales en 1984

ANNEXE 3 : Les échanges commerciaux du Québec : qualité et robustesse des estimations . . . . . 5 p.

ANNEXE 4 : Le Canada, le Québec et le commerce international . . . . . 7 p.

Bibliographie . . . . . 2 p.

Gordon Ritchie
(Strategico inc.)

Réparer les pots cassés: libre-échange, le scénario de rupture

La transcription intégrale du témoignage de Gordon Ritchie se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 23, 29 janvier 1992

Quel serait l'impact de la souveraineté du Québec au niveau des relations commerciales avec le reste du Canada et avec l'Amérique du Nord? La réponse dépend de la forme des nouvelles ententes à être négociées. Ce texte trace l'esquisse de certaines répercussions du point de vue pratique des négociations.

1. Le cadre conceptuel

La théorie économique concernant les avantages du commerce plus libre est solide et suscite un vif intérêt. En général, libérer le commerce a comme conséquence d'accroître la productivité via une restructuration de la production afin d'approvisionner des marchés élargis; de contenir les prix via une compétition accrue des importations; d'augmenter les revenus réels; de cette façon, d'accroître la demande des biens et des services; ainsi, de stimuler la croissance économique et l'emploi. La spécialisation de la production et de la distribution via un commerce plus libre entraîne des niveaux de vie plus élevés pour les participants. L'élimination de barrières commerciales accroît ces avantages. La mise sur pied de barrières impose des coûts correspondants.

1.1 L'expérience canadienne

Cette théorie est appuyée par l'expérience pratique de l'économie nationale canadienne, qui dans l'espace d'un siècle d'évolution, est passée d'un groupe de colonies éparpillées à une grande puissance industrielle. Elle est corroborée par les derniers 45 ans de libéralisation des échanges internationaux, qui ont été témoins de l'augmentation par un facteur de cinquante des exportations canadiennes.

Au cours des 125 dernières années, la Confédération a renforcé le marché commun canadien à un point tel qu'aujourd'hui il représente le septième plus important marché du monde industrialisé. En principe, les personnes, les biens et les services, et les capitaux peuvent circuler librement n'importe où au Canada. Au sein d'un marché de cette dimension — avec un produit national brut d'environ $700 milliards — la plupart des avantages de la spécialisation sont accessibles à la plupart des industries.

En réalité, il existe certains désavantages : les permis professionnels et commerciaux peuvent entraver la mobilité personnelle; il existe des obstacles considérables au commerce interprovincial, particulièrement au niveau des denrées agricoles dont l'offre est gérée et les achats des gouvernements provinciaux de biens et de services; et il existe des mesures discriminatoires au sein des régimes provinciaux de réglementation financière. Ces lacunes réduisent les avantages du fonctionnement du marché commun canadien dont jouissent les Canadiens. Selon l'Association canadienne des manufacturiers, ces barrières interprovinciales empiètent sur peut-être 10 pour cent de la production intérieure brute, au coût approximatif de $6 milliards par année.

Il n'en demeure pas moins que fondamentalement, le Canada est en réalité un marché unique, en ce qui concerne la plupart des activités. En fait, il surpasse nettement l'intégration prévue par les propositions de «marché unique» préconisées à outrance que la Communauté européenne se propose de mettre en vigueur au plus tard en 1993. L'absence totale de formalités douanières et d'immigration aux frontières provinciales représente seulement le symbole le plus en vue de cette différence.

Pour cette raison, selon les études préparées pour la Commission Bélanger-Campeau, près de la moitié des biens dans une province sont consommés dans cette province. Habituellement, la moitié du solde de ces biens est livrée à d'autres provinces canadiennes, où elle est également consommée. Ainsi, les trois quarts environ du total de la production manufacturière canadienne bénéficie des économies d'échelle qui découlent d'un marché unique canadien.

Le quart de notre production manufacturière qui reste est exportée aux autres pays. Le modèle diffère beaucoup d'une province à l'autre : les manufacturiers québécois dépendent relativement plus du commerce avec les autres régions du Canada et profitent moins du commerce avec l'étranger, quoique ces chiffres changent rapidement. En général, plus des trois quarts du commerce extérieur canadien se fait avec les États-Unis. Aujourd'hui, la majeure partie de ce commerce n'est soumis à aucun tarif, grâce à une série d'ententes multilatérales (par exemple, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — GATT) et d'ententes bilatérales (par exemple, le pacte de l'auto). Avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange canado-américain, on prévoit que la presque totalité de ce commerce sera libre au plus tard au début de 1998.

Pour les industries de ressources primaires, la proportion consommée au Canada est un peu moindre, puisqu'une plus grande part dépend des marchés d'exportation. Pour les industries de services tertiaires, la proportion est beaucoup plus élevée, puisque la plupart des services produits au Canada sont consommés ici. Tous ces secteurs doivent bénéficier de la spécialisation accrue au sein de la fédération canadienne. Si les chercheurs peuvent discuter de la valeur exacte de cet avantage, tous s'entendent pour dire qu'il doit être considérable.

Ceci constitue le point de départ de l'analyse. Les niveaux de vie de tous les Canadiens sont grandement améliorés par la capacité d'approvisionner librement un marché unique national. Ils sont améliorés encore davantage par l'accès des Canadiens aux marchés étrangers, surtout celui des États-Unis. S'il devait y avoir une rupture au sein de la fédération canadienne, quelles en seraient les conséquences?

2. *Souveraineté-Association*

La question primordiale est le régime qui devrait être négocié pour régir le commerce entre le Québec et les autres provinces. Le Québec représente le marché extérieur le plus important pour les producteurs du reste du Canada. Pour les producteurs québécois, le marché extérieur le plus important est le Canada, et plus particulièrement l'Ontario. Ces échanges commerciaux doivent représenter les sources principales de l'avantage économique du marché unique existant au sein de la fédération et, ainsi, des coûts les plus importants reliés à la rupture qui perturberait ces échanges.

Dans l'éventualité d'une rupture, un Québec souverain affronterait un «Reste du Canada» (RDC) souverain lors de négociations visant à établir une base pour des relations économiques continues. D'un point de vue théorique, il serait parfaitement plausible que les deux parties acceptent simplement de ne faire aucune modification. Ceci représente, essentiellement, la proposition soumise par les partisans de la «souveraineté-association» au cours des 15 dernières années. Tel que conçu par le gouvernement du Parti Québécois en 1979, ceci impliquerait : (i) que le Québec se sépare du Canada, mais que, simultanément, un nouveau régime «d'association» entre les deux partenaires soit mis sur pied; et (ii) qu'une union monétaire et douanière soit créée, administrée sur une base conjointe de «parité». De cette façon, les deux parties pourraient continuer de bénéficier de la plupart, sinon de la totalité, des avantages de la fédération actuelle. La mise sur pied de nouvelles barrières ne profiterait à personne. En fait, selon une politique rationnelle, nous devrions sauter sur l'occasion de réduire ou d'éliminer certaines des barrières actuelles, ce qui aurait pour effet de renforcer l'union économique, tel que proposé par le Rapport Allaire, rédigé pour le compte du Parti libéral du Québec.

La logique est sans faille. Sa pertinence est discutable. Si les nations souveraines raisonnaient ainsi, il n'existerait vraisemblablement plus de tarif ou autre barrière commerciale. Au lieu de cela, il a fallu près d'un demi-siècle pour réduire les barrières commerciales à leurs niveaux actuels, à partir des niveaux élevés des années 1930. Dans le cadre des négociations actuelles de l'Uruguay Round du GATT, les discussions concernant la réduction plus poussée des barrières — sans parler de leur élimination — sont dans l'impasse. En pratique et de façon évidente, la politique commerciale a été moins influencée par le concept primordial des avantages économiques du libre-échange que par la psychologie du négociateur commercial coriace et astucieux, dont l'objectif est de conclure des marchés, et qui semble être à la recherche de son propre intérêt national.

Quelles sont alors les perspectives de la «souveraineté-association»? Le résultat final dépendra d'une manière décisive de la voie suivie. Dans un monde parfait, toute séparation serait le fruit de négociations réfléchies, calmes et amicales. Aucune démarche en vue d'une séparation ne serait faite avant qu'un accord parfait concernant le régime successif ne soit conclu. Chacune des deux parties serait liée par la promesse sincère de conserver des liens les plus étroits possibles, ce qui leur offrirait à chacune de précieux avantages. Les détracteurs feraient la

remarque que ce processus est très peu probable, voire même imaginaire. Après tout, si un tel état d'esprit régnait, les raisons motivant une séparation seraient peu nombreuses.

Un scénario très différent est possible. Les négociations seront peut-être amorcées car les Québécois considèrent la relation actuelle comme étant insupportable, ce qui pourrait mener à une proclamation unilatérale d'indépendance. Le reste du pays pourrait alors avoir à réagir à une situation d'incertitude politique intense, dans un climat de contrainte et de désarroi le plus total. Dans de telles conditions, les négociations, en admettant qu'elles soient même possibles, risquent de se dérouler dans un climat d'acrimonie et d'amertume extrêmes.

Dans chacun de ces deux cas — ou dans un cas mitoyen, ce qui est plus probable — le point fondamental est le suivant : le *statu quo ante* ne peut plus régner après la «souveraineté». Au lieu de cela, deux pays souverains doivent négocier les ententes qui régiront leurs relations futures, y compris toute alliance économique. Ces deux parties vont inévitablement agir de la même façon que les pays souverains qui recherchent leur propre intérêt national — elles ne se comporteront ni mieux, ni pire. Ces deux parties n'agiront pas comme des concitoyens d'un pays uni, héritiers des concessions et des compromis obtenus par l'entremise du gouvernement national au cours des 125 dernières années. Les paris sont ouverts quant à l'acceptation ou au rejet des propositions soumises.

De plus, il n'a pas encore été compris dans quelle mesure les responsabilités internationales d'un gouvernement national vont au-delà de celles qui incombent aux gouvernements sous-nationaux. En ce qui concerne plusieurs domaines, le gouvernement canadien et les gouvernements nationaux de d'autres États fédéraux se sont opposés à toute tentative d'imposer des responsabilités nationales aux gouvernements sous-nationaux (d'État ou provincial). Par exemple, le code du GATT régissant les achats gouvernementaux ne s'applique pas aux provinces ni à leurs agences. De même, la réglementation de l'ALE concernant l'investissement ne s'applique pas aux provinces. En déclarant sa souveraineté, le Québec déclarerait également sa volonté de prendre en charge ce nouvel ensemble de responsabilités nationales.

2.1 Un ALE ou une union douanière?

La question primordiale sera la structure de base de l'entente. Le but est-il la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière? La différence est fondamentale. Dans une zone de libre-échange, on conserve les frontières nationales et les biens traversant la frontière intérieure doivent satisfaire aux exigences d'origine rigoureuses. Dans une union douanière, la frontière commerciale est *de facto* à la frontière extérieure, où on impose un tarif extérieur commun, mais certaines formalités sont requises aux frontières intérieures. Évidemment, au sein d'un système fédéral, il n'existe aucune restriction aux frontières intérieures elles-mêmes.

Un coup d'oeil sur l'autoroute 401 à la frontière Québec-Ontario lors d'un après-midi de semaine pourrait démontrer le point crucial du problème. Tout obstacle à cette circulation continuelle serait très coûteux : tandis qu'une union douanière ralentirait de manière significative le rythme

du niveau d'activité — selon le degré de formalités requises aux frontières — un accord de libre-échange immobiliserait complètement cette circulation.
Il est évident que toute entente négociée par les parties souveraines impliquerait la perte de certains des avantages du système fédéral actuel, avec son marché unique national. Les choix se réduisent à ceci :

. **Un accord de libre-échange** permettrait à chacune des parties souveraines de conserver son droit de gérer sa propre politique commerciale extérieure indépendante, ce qui entraînerait toutefois des coûts économiques beaucoup plus élevés. Des postes frontières seraient nécessaires afin de pouvoir déterminer, dans le cadre de règlements d'origine définis de façon très minutieuse, quels biens et services remplissent les conditions requises. Le plein tarif de «nation-la-plus-favorisée» et autres restrictions seraient imposés aux biens et services qui ne rempliraient pas les conditions requises.

. **Une union douanière** requerrait une entente entre le Québec et son partenaire du RDC, de taille beaucoup plus grande, concernant la politique commerciale extérieure commune, y compris un tarif extérieur commun, des restrictions communes sur les quotas d'agriculture et autres articles. Si on pouvait s'entendre sur ces questions, le total des coûts serait quelque peu abaissé et les formalités aux frontières seraient réduites au minimum.

Malheureusement, il n'existe aucune garantie qu'une union douanière pourrait être négociée, surtout si les discussions ne se déroulent pas dans un climat d'amitié le plus total.

2.2 Le programme des négociations

Parmi les chapitres qui feront l'objet de négociations dans le cadre d'une telle union douanière entre le RDC et le Québec, on retrouve :

. **Tarifs** — Une union douanière requiert un tarif extérieur commun. Si on ne s'est pas mis d'accord au préalable pour ne pas modifier le tarif actuel, ces négociations pourraient s'avérer très difficiles. On ferait pression avec vigueur pour que certains tarifs soient fixés à des niveaux différents de celui du tarif canadien actuel. Pour citer un exemple évident, les consommateurs du RDC risquent de refuser de continuer à payer le tarif réel très élevé (surpassant souvent 50 pour cent) imposé à l'habillement, aux chaussures, et aux meubles importés, tarif qui avantage les entreprises situées principalement au Québec.

. **Quotas** — La question centrale ici sera celle des quotas d'importation qui protègent les programmes de gestion de l'offre des produits agricoles, en ce qui concerne les produits laitiers et de volaille. Le système actuel assure aux producteurs laitiers québécois presque 50 pour cent du marché canadien à des prix deux fois plus élevés que ceux des importations concurrentielles, qui sont exclues du marché. Le président de l'Union des producteurs agricoles, un ardent défenseur de la souveraineté, a affirmé que ce système doit continuer d'exister dans le cadre de toute alliance future. Ceci risque d'être inacceptable pour le RDC.

. **Achats gouvernementaux** — Le gouvernement fédéral a plutôt fermé les yeux sur le fait que la plupart des provinces favorisent dans une certaine mesure leurs propres producteurs. Les nombreuses tentatives destinées à corriger cette situation n'ont pas connu de succès. Lors de toute négociation, on ferait pression avec vigueur pour éliminer la discrimination lors d'achats effectués par les ministères et agences du gouvernement national, y compris des corporations telles que Hydro-Québec (mais non Ontario Hydro, qui est une agence d'un gouvernement provincial, et donc, sous-national).

. **Services** — De façon générale, les individus et les entreprises ont le droit d'offrir leurs services dans n'importe quelle province, en assurant une présence commerciale dans cette province ou en assurant la gestion à partir d'une autre province. Il existe d'importantes exceptions, qui touchent notamment les secteurs financiers et de communications et certaines professions. Ces questions seraient des plus délicates entre le RDC et le Québec. Les négociations détermineraient si certaines restrictions discriminatoires seraient permises au niveau national.

. **Investissement** — Présentement, la procédure de tamisage de la plupart des investissements se fait au niveau fédéral, mais aussi en étroite collaboration avec la province concernée. Certaines provinces imposent également des restrictions aux non-résidents de la province, par exemple sur l'achat de terrains, surtout les domaines agricoles et les zones littorales. Par le passé, les gouvernements provinciaux se sont également interposés lorsque l'acquisition d'une importante compagnie était menacée, comme lorsque la Colombie-Britannique a empêché le Canadien Pacifique, basé à Montréal, de faire une acquisition majeure. Il faudrait négocier des ententes qui détermineraient si certaines restrictions seraient permises au niveau national c'est-à-dire du Canada et du Québec. Il est peu probable que le RDC accepterait l'imposition de restrictions explicites en ce qui concerne les démarches provinciales.

. **Subventions** — À l'heure actuelle, il n'existe aucune restriction intérieure en ce qui concerne les programmes d'aide provinciale aux industries. Ceci contraste avec la situation internationale, où des droits compensatoires peuvent être imposés lorsque les importations subventionnées menacent de nuire à la production intérieure. Ceci constituerait un problème très critique. La panoplie actuelle de programmes d'aide aux industries québécoises serait en butte aux attaques directes dès que le Québec assumerait la responsabilité d'un gouvernement national. Les règlements internationaux pourraient être mis en application, selon lesquels le RDC serait libre d'imposer des droits compensatoires aux importations subventionnées du Québec, qui nuisent aux producteurs locaux et vice versa. Ou bien, on pourrait s'entendre sur un ensemble de règlements définissant les subventions permises et illégales au niveau national, ce qui donnerait peut-être une certaine liberté d'action pour mettre sur pied de véritables programmes d'aide au développement régional — par exemple la Gaspésie, au Québec; les provinces de l'Atlantique et le Manitoba, au RDC.

. **Clauses institutionnelles** — Il faudrait mettre sur pied, par l'entremise des négociations, tout un nouvel ensemble d'institutions, pour gérer les nouvelles ententes et pour régler les différends inévitables. Un tribunal spécial pourrait en faire partie, tribunal qui agirait, lorsque des problèmes se présenteraient, en tant que médiateur de dernière instance.

Cette brève liste, mentionnée à titre d'exemple, nous permet de saisir la complexité de ces négociations. Avec toute la bonne volonté du monde, plusieurs de ces problèmes, des quotas laitiers aux subventions à l'industrie, seront extrêmement difficiles à résoudre. Sans cette volonté, il est loin d'être évident que les parties pourraient parvenir à une entente.

2.3 Conséquences économiques

Quelles sont les conséquences économiques? Tout d'abord, il est évident que toute entente entraînera des coûts importants comparativement au système actuel. Même avec ses défauts, la fédération permet d'atteindre la plupart des économies d'échelle et de spécialisation dont est capable le septième plus grand pays industrialisé, et ce, pour la plupart de secteurs de l'activité économique. D'une façon générale, moins il y aura de changements au système actuel, moins il y aura de coûts. Certains coûts ne pourraient être évités, comme par exemple, la mise sur pied d'un nouveau système de règlement des différends pour remplacer le système judiciaire actuel. Dans d'autres domaines, de grands efforts seraient déployés pour réduire les coûts dans une juridiction au détriment de l'autre — par exemple, le RDC qui refuserait de supporter la charge de la production laitière inefficace du Québec.

En parcourant la liste, il est évident que les Québécois seraient les grands perdants d'une négociation difficile — le Québec a davantage mis à profit les achats gouvernementaux ou les subventions industrielles, que l'Ontario ou les provinces de l'Ouest. Le Québec jouit d'une balance commerciale favorable avec le RDC (approximativement $3.3 milliards sur un total de $15 milliards en 1984, selon les études de la Commission Bélanger-Campeau). Et, en tant que partenaire moins important, le Québec aurait moins de poids que son partenaire du RDC lors des négociations. Toutefois, les producteurs et consommateurs du RDC auraient à subir d'importants coûts, si une entente devait rendre plus difficile le passage d'une frontière à une autre. L'Ontario en particulier souffrirait d'une entrave quelconque au commerce avec son principal partenaire commercial.

En fait, lors de ces négociations, les conséquences catastrophiques d'une cessation des négociations constitueraient l'incitatif le plus important pour en arriver à un compromis. Il est tout à fait inconcevable que des barrières formelles soient érigées à la frontière, causant ainsi le rythme naturel de l'activité économique inter-frontières à s'arrêter brusquement. Malheureusement, on ne peut pas écarter cette éventualité : une grave erreur de calcul de la part de l'une ou de l'autre des parties, lui causant de prendre trop de risques, pourrait mener trop facilement à une cessation irréversible.

3. Libre-échange nord-américain

Pour certains, il est rassurant de savoir que si le Québec et le Canada n'arrivent pas à parvenir à une entente, il y aurait toujours comme position de réserve l'ALE. Cette thèse de «filet de sécurité» est très importante sur le plan politique. Elle est également totalement fausse. Le contraire se rapproche davantage de la vérité.

3.1 Le cadre juridique

Advenant l'indépendance du Québec, on ne peut tout simplement pas supposer que l'ALE resterait automatiquement en vigueur. L'ALE est une entente entre les gouvernements nationaux de deux États souverains, les États-Unis et le Canada, tels que définis par les territoires soumis à leur droit coutumier respectif. La rupture du Canada annulerait l'entente, certainement par rapport au Québec et peut-être même en pratique, par rapport au reste du Canada.

Plusieurs études de la Commission Bélanger-Campeau se penchèrent sur la question des droits et des responsabilités des États successifs, s'inspirant de la Convention de Vienne et autres modèles internationaux. La conclusion est inévitable : en se séparant du Canada, le Québec perdrait ses privilèges liés à l'ALE, et serait obligé de négocier sa réadmission.

Selon certains, ceci n'est qu'un détail mineur, et toutes les parties auraient intérêt à s'entendre pour maintenir l'accord dans sa forme actuelle. En fait, toutes les parties auraient intérêt à nouer une forme quelconque de relation économique privilégiée, pour les mêmes raisons qui ont poussé le Canada et les États-Unis à négocier l'ALE et à négocier l'adhésion du Mexique. Ceci étant dit, il est loin d'être évident que ces négociations seraient couronnées de succès. Il est évident que toute nouvelle entente sera très différente de l'accord actuel. Parmi les préoccupations principales on retrouve :

. l'ALE fut négocié pour un Canada uni, qui incluait le Québec comme gouvernement sous-national;

. lors de toute re-négociation, le Québec assumerait les droits et responsabilités d'un gouvernement national;

. les autres parties concernées par l'accord (les États-Unis et le Canada) présenteraient un programme de négociation considérable; et

. le Québec représenterait un quart du marché canadien, ce qui lui conférerait un poids de négociation comparable.

La question la plus cruciale concernant l'évaluation de l'impact de la souveraineté sur l'ALE est encore une fois l'alliance qui sera négociée entre le Québec et le RDC. Selon le scénario le plus favorable, une telle alliance rétablit pratiquement le statu quo ante et instaure la nouvelle entente

au moment de la séparation. Dans ce cas, le RDC et le Québec se présenteraient aux négociations de l'ALE en tant que partenaires dévier de ce résultat, la position du Québec à la table de négociations serait affaiblie. Malheureusement, tel que mentionné précédemment, il est probable que le meilleur scénario réalisable serait une forme quelconque d'union douanière.

3.2 Domaines de négociation : le Québec

Même dans les circonstances les plus favorables, le Québec aurait à affronter des défis de taille pour obtenir un statu de partenaire à part entière lors des négociations de l'ALE. Parmi les problèmes, on trouverait :

. **Traitement national** — Selon les clauses de l'ALE, les gouvernements nationaux doivent mettre les biens importés et les biens nationaux sur un pied d'égalité. Selon les clauses de la nouvelle entente, le Québec, en tant que partie nationale, serait obligé de se plier à cette exigence, ce qui impliquerait notamment qu'il devrait abolir les barrières actuelles visant les biens et services des autres provinces canadiennes.

. **Achats gouvernementaux** — En tant que gouvernement national, le Québec devrait être prêt à renoncer au milieu fermé dans lequel se négocient les achats effectués par les ministères gouvernementaux. Les États-Unis (et le RDC) exigeraient probablement que Hydro-Québec cesse d'encourager vigoureusement les industries locales, au détriment des concurrents extérieurs.

. **Services financiers** — Les clauses de l'ALE ne s'appliquent qu'au niveau national. Sans la protection du Canada, les États-Unis auraient pour cible la panoplie de mesures qu'ils considèrent comme discriminatoires et qui favorisent les institutions financières québécoises. Les Caisses populaires feraient partie des cibles principales, puisqu'elles jouissent de privilèges particuliers non disponibles aux autres entreprises — par exemple, en ce qui concerne la levée de fonds et la fourniture de services. Le Canada insisterait également pour que ses entreprises oeuvrant au Québec soient soumises au «traitement national».

. **Subventions à l'industrie** — Ce domaine de négociation pourrait s'avérer un des plus difficiles. Les États-Unis reviendraient à la charge en ce qui concerne les «pratiques commerciales déloyales», en mettant l'accent sur l'aide financière à l'industrie accordée par le gouvernement. Ceci menacerait particulièrement le Québec, qui, de tous les centres industriels en Amérique du Nord, met davantage à profit ces mesures. La pratique d'utiliser l'électricité à prix réduit comme moyen d'attirer des géants manufacturiers serait particulièrement menacée.

. **Quotas d'importation** — On considérerait de libéraliser ou de mettre fin aux régimes actuels de gestion de l'offre. Dans le cas de l'industrie de la volaille, le RDC et le Québec feraient probablement front commun pour défendre le régime actuel. Dans le cas de l'industrie laitière, le Québec se retrouverait seul. Au mieux, il pourrait imposer des quotas à des niveaux moins

restrictifs, afin de protéger son propre marché, mais il perdrait son accès privilégié au marché canadien.

. **Questions épineuses spécifiques** — Il faudrait être naïf au plus haut point pour s'attendre à ce que les États-Unis, lors de ces négociations, reculent devant l'occasion de poursuivre leur intérêt, en ce qui concerne une foule de questions. La liste couvrirait un ensemble de questions spécifiques, allant de la co-production de films, aux questions fondamentales définissant le rôle de l'État dans l'économie de marché (exemple : la Caisse de dépôt et placement du Québec), aux questions de sécurité nationale américaine (exemple : les ententes ayant trait à la défense). Comme le souligne la litanie ennuyeuse, «tout sera à négocier».

De plus, on aurait à se pencher sur une panoplie de questions d'ordre technique. L'adhésion du Québec soulèverait également une foule de questions d'ordre institutionnel, à un point tel que les institutions de l'ALE deviendraient trilatérales.

3.3 Domaines de négociation : le Canada

On suppose généralement que le RDC continuerait d'adhérer à l'ALE, peu importe la situation du Québec. Une telle hypothèse est très discutable, autant du point de vue légal que du point de vue pratique. Encore une fois, l'alliance négociée entre le Québec et le RDC jouera un rôle de premier plan.

Si cette alliance n'est pas à la hauteur de l'accord actuel — c'est-à-dire, si elle ne permet pas de maintenir le marché commun canadien actuel — tous les paris sont ouverts. Selon la doctrine traditionnelle de *rebus sic stantibus*, un tel traité international peut devenir inapplicable suite à un changement fondamental des circonstances. La rupture de la fédération canadienne, avec la séparation du Québec, représenterait certainement une telle circonstances. Dans ce cas, les États-Unis pourraient parfaitement exiger, du point de vue légal, une renégociation significative des conditions de l'accord. En fait, même si le RDC et le Québec réussissaient à négocier une alliance économique étroite, les États-Unis pourraient faire appel à la clause de résiliation avec préavis de six mois prévue par l'ALE, se basant sur la rupture comme justification politique.

Présumer que le RDC continuerait automatiquement à jouir des privilèges de l'ALE constituerait une grave erreur de jugement. Une forme quelconque de re-négociation pourrait très bien s'avérer nécessaire. Dans ce cas, les points suivants pourraient faire partie des domaines de négociation :

. **Droits compensatoires** — Le Canada a mis à profit de façon très efficace les clauses restrictives de règlement des différends de l'ALE, afin de mettre un frein à l'utilisation abusive des droits compensatoires par les États-Unis, plus récemment dans le cas du porc. Poussés par le Congrès, les États-Unis, lors de toute re-négociation, tenteraient certainement d'atténuer l'impact de ce régime.

. **Industries culturelles** — L'abolition de la protection accordée aux industries canadiennes de l'édition, de la radiodiffusion, du cinéma et de l'enregistrement vidéo et audio demeure une des priorités de négociations des États-Unis.

. **Industrie automobile** — Ceci constitue un autre élément dans le programme de négociation des États-Unis. Ces derniers sont bien décidés à : (i) empêcher les entreprises asiatiques transplantées (Honda, Toyota et Suzuki en Ontario, Hyundai au Québec) d'effectuer des livraisons au marché américain; et (ii) annuler l'impact des garanties prévues par le pacte de l'automobile.

. **Industries forestières** — Les États-Unis auraient notamment comme objectif de : (i) pousser pour le règlement du différend interminable entourant les normes concernant le contre-plaqué, aux conditions stipulées par les États-Unis; et (ii) maintenir les restrictions écrasantes incluses dans le Mémorandum d'entente concernant le bois d'oeuvre résineux.

. **Boissons alcoolisées** — Les États-Unis sont très insatisfaits de ce qu'ils perçoivent comme étant des mesures discriminatoires à l'encontre des vins américains, surtout en Ontario. Le commerce de la bière, qui fut exclu de l'ALE, fait maintenant lui aussi l'objet d'une controverse.

La conclusion est tout simplement la suivante : s'ils en avaient la chance, les États-Unis présenteraient au Canada un programme volumineux à la table de négociations. Si l'on se fie au débat entourant l'ALE initial, qui a semé un profond désaccord surtout en Ontario, les conséquences risquent de provoquer de sérieuses perturbations.

3.4 Autres ententes canado-américaines

L'ALE ne représente qu'une des ententes bilatérales importantes dont jouissent présentement le Canada et le Québec dans le cadre de leurs rapports avec les États-Unis. Parmi les autres ententes, on retrouve les ententes sur la production de défense et les ententes de partage en matière de développement, ainsi que le pacte de l'automobile.

La première de ces ententes a comme objectif de permettre aux industries canadiennes, surtout celles oeuvrant dans les domaines de haute technologie, de satisfaire aux exigences de la défense américaines, ainsi qu'aux exigences de la défense canadienne, qui sont moins importantes. Le but est de parvenir le plus possible à un équilibre entre le commerce bilatéral, quoique les résultats des dernières années ont été décevants. Cet ensemble d'ententes a joué un rôle de premier plan au niveau du développement de bon nombre d'industries — surtout l'industrie aérospatiale, dont le centre le plus important est situé, grâce aux politiques nationales, dans la région montréalaise.

Advenant une séparation, ces ententes devraient être re-négociées. Selon le scénario le plus favorable, le RDC et le Québec maintiendraient un plan de défense commun et essayeraient de

maintenir des ententes qui ressemblent aux ententes actuelles avec les États-Unis. Ceci serait difficile. Il est loin d'être évident que : (i) le RDC accepterait la «parité» dans la cogestion de la base industrielle de la défense nationale; (ii) le RDC accepterait de continuer à subventionner le développement de l'industrie aérospatiale et de la construction navale du Québec, au grand détriment du reste du pays; et (iii) les États-Unis accepteraient de continuer à étendre le champ des avantages des ententes de partage, sans au moins un accord solide concernant la défense continentale commune. Si on ne parvenait pas à maintenir les ententes actuelles, l'industrie aérospatiale et celle de la construction navale du Québec en subiraient les contrecoups catastrophiques.

L'autre entente principale est le pacte de l'automobile. Sans cette entente, il est peu probable que l'industrie canadienne de l'assemblage automobile aurait pu devenir aussi importante. Sans le pacte automobile, l'usine de General Motors à Ste-Thérèse serait très vulnérable, comme plusieurs installations ontariennes des trois géants américains. Advenant une rupture, il est très probable que les États-Unis sauteraient sur l'occasion de mettre fin au pacte de l'automobile, et de poser des conditions très strictes pour toute re-négociation. En particulier, tel que mentionné précédemment, le programme des États-Unis incluerait l'abolition des garanties de production prévues par la partie canadienne de l'entente, ce qui entraînerait de graves conséquences pour le niveau des opérations d'assemblage des trois géants nord-américains en Ontario et au Québec. La survie de l'usine de Hyundai, située au Québec et qui bénéficie de subventions considérables, serait également sérieusement menacée.

3.5 Libre-échange nord-américain

Tout récemment, le Canada s'est joint aux États-Unis et au Mexique pour négocier la mise sur pied d'une zone de libre-échange nord-américaine. Ces pourparlers doivent s'inspirer de l'ALE actuel. On prévoit qu'ils prendront fin en 1992 — avant le référendum prévu sur la souveraineté du Québec. Si ces négociations sont couronnées de succès, une séparation du Québec ultérieure soulèvera plusieurs des même questions que celles liées à l'ALE canado-américain actuel. Bien entendu, il n'existe aucune garantie à ce stade-ci que les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) seront couronnées de succès.

Au-delà de la complexité additionnelle, l'existence d'un ALENA pourrait entraîner des conséquences intéressantes pour le Québec. Au lieu d'être le partenaire très subalterne au sein de l'ALE, le Québec aurait plus d'influence économique (sinon politique) que le Mexique, et pourrait plus facilement être inclus dans une entente quadrangulaire. (L'évaluation de la dynamique d'un tel scénario dépasse les limites de ce texte.)

3.6 La dimension multilatérale du GATT

Les problèmes soulevés par la séparation du Québec en ce qui concerne les relations commerciales régies par le GATT sont généralement compris dans les questions bilatérales et trilatérales examinées ci-haut. Le Québec serait obligé d'accéder au status national à part

entière, avec tout ce que cela implique en terme de codes du GATT concernant les acquisitions, les subventions, et ainsi de suite. Le processus serait relativement simple et n'entraînerait que peu de conséquences fâcheuses. Les règlements du GATT constituent un fardeau plus léger que ceux des nombreuses ententes nord-américaines. Les avantages sont aussi relativement moins importants, mais néanmoins significatifs, puisque le GATT continuerait de fournir le cadre de base pour accéder aux marché d'outre-mer.

La participation continue du Canada à la table de négociation du GATT serait encore plus simple. Cela ne devrait pas poser de problèmes, ni procurer de nouveaux avantages.

Conclusions

La conclusion la plus importante que l'on peut tirer de cette analyse est peut-être que la séparation du Québec impliquerait sûrement une re-négociation de toutes les ententes commerciales et économiques fondamentales qui existent entre le Québec et ses partenaires. La négociation d'une alliance entre le Québec et ses partenaires du RDC serait de la plus haute importance. Même si l'on suppose les circonstances les plus amicales, parvenir à une telle alliance, à l'instar de toute autre négociation commerciale entre États souverains, serait très complexe et difficile.

Le mieux que l'on pourrait espérer est de parvenir à l'approximation se rapprochant le plus du *statu quo ante* — maintenir, avec le minimum de perturbations, le marché commun canadien. Certaines questions liées aux négociations s'avéreraient difficiles, toutefois, en ce qui concerne des domaines allant de l'agriculture (le programme destiné à l'industrie laitière) aux services financiers (le statut des Caisses populaires). Le Québec serait obligé d'assumer les responsabilités beaucoup plus lourdes d'un gouvernement national, et il perdrait sa protection historique en tant que gouvernement sous-national au sein de la fédération canadienne. Dans le climat tendu des négociations entre deux pays souverains, il est très peu probable qu'on puisse parvenir à une telle entente.

Le résultat le plus probable est donc la négociation d'une entente beaucoup moins avantageuse. Au mieux, cette entente pourrait prendre l'aspect d'une union douanière. Si une telle entente pouvait être négociée, les coûts seraient réduits, mais ils seraient loin d'être éliminés. Dans l'éventualité plus probable d'une forme quelconque d'accord de libre-échange, les coûts seraient beaucoup plus difficiles à supporter pour le Québec et le RDC, en particulier l'Ontario.

Un Québec souverain ne pourrait pas automatiquement participer à un accord de libre-échange canado-américain. À l'instar du Mexique, il serait obligé de re-négocier son adhésion. Le programme des États-Unis incluerait certainement des défis sérieux à bon nombre de politiques actuelles, que le Québec a pu mettre à l'abri grâce à la protection du Canada, telles que les subventions à l'industrie et les achats gouvernementaux. D'autres ententes bilatérales importantes seraient également menacées, notamment les ententes sur la production de défense

et les ententes de partage en matière de développement, ainsi que le pacte de l'automobile. Il est presque certain qu'on mettrait fin aux ententes actuelles, et il n'est pas du tout évident qu'on pourrait parvenir à de nouvelles ententes acceptables.

L'échec à l'un des deux niveaux de négociation — avec le RDC et avec les États-Unis — entraînerait des coûts énormes pour les Québécois, dont les niveaux de vie dépendent d'une manière significative des bénéfices reliés à l'accès aux marchés élargis du Canada et des États-Unis. L'échec entraînerait également des coûts énormes pour les Canadiens, qui risqueraient de perdre l'accès privilégié au marché québécois et, dans certaines circonstances, risqueraient de voir la révocation de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Pour les résidents de l'Ontario, en particulier, les conséquences seraient très sérieuses.

Étant donné les coûts économiques très élevés de l'échec, les deux partenaires, dans le scénario de rupture, auront de très bonnes raisons pour faire leur possible afin de maintenir les relations économiques actuelles. Ceci soulève deux mises en garde importantes. Premièrement, s'il était facile de parvenir à des ententes de libre-échange, la réduction des tarifs à leurs niveaux actuels n'aurait pas pris 50 ans. Nous n'avons aucune raison de croire que les négociations RDC-Québec constitueraient une exception à la règle.

Deuxièmement, limiter les coûts économiques à leur minimum est le mieux que l'on puisse espérer de ces négociations très longues et difficiles. Réparer les pots cassés aurait été, par comparaison, un jeu d'enfant. Même le succès impliquerait des coûts importants, autant pour les Québécois que pour les Canadiens. L'échec pourrait signifier la perte d'une portion considérable des bénéfices qui ont fourni la structure nécessaire pour la croissance des niveaux de vie durant la dernière moitié de siècle.

Il n'y a pas de doute que les décisions politiques que devront prendre les Canadiens et les Québécois au cours des prochaines années porteront sur les questions plus controversées de l'autodétermination nationale. Les questions économiques seront reléguées au second plan. Toutefois, elles seront importantes. Il serait très malhonnête de balayer ces questions économiques du coup de la main, en postulant qu'il sera facile de les maintenir dans leur forme précédente, via une entente complète de marché commun entre le RDC et le Québec, dans le contexte d'un accord de libre-échange continu avec les États-Unis. Une évaluation plus honnête est que ces ententes, ainsi que les bénéfices qu'elles procureront, quels qu'ils soient, seront des plus menacés.

Roma Dauphin et
Stanislas Slosar*

Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté

Cette étude a été présentée le 24 mars 1992. La transcription intégrale du témoignage de Roma Dauphin et Stanislas Slosar se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 34

---

*. Avec l'assistance de Diane Arseneau et de Christine Deslandes.

1. Introduction

La façon la plus facile et directe de définir à la fois l'objet, l'intérêt et la difficulté de cette étude consiste à extraire trois passages révélateurs du Rapport de la *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*[1].

Dans la redéfinition de son statut politique et constitutionnel, le Québec ne cherche ni à remettre en question les engagements et liens économiques et financiers qu'ils a établis avec l'étranger ou au sein de ***l'ensemble canadien****, ni à ériger des entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'espace économique qu'il partage avec les autres parties du Canada. La Commission a constaté un consensus très ferme à ce sujet parmi les divers intervenants publics et privés qui ont participé à ses travaux, consensus partagé par l'ensemble des commissaires*[2].

[...]

Le maintien du marché commun canadien soulève d'autres questions. Malgré certaines imperfections, les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent sans entraves majeures au sein de ***l'espace économique canadien actuel****.* ***Ce marché commun*** *contribue sans aucun doute au bien-être économique de l'ensemble des Canadiens et des Québécois qui ont donc un intérêt réciproque à en conserver les éléments essentiels, quels que soient les statuts politiques et constitutionnels qui seront les leurs*[3].

[...]

Le Québec, comme l'ensemble du Canada, présente une économie ouverte et pleinement intégrée aux grands courants mondiaux, en particulier nord-américains. L'interdépendance économique étroite qui caractérise ***l'ensemble canadien*** *indique que les bénéfices réciproques acquis au chapitre de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux sont à l'avantage de tous et devraient autant que possible être maintenus de part et d'autre, quel que soit le statut politique et constitutionnel pour lequel optera le Québec*[4].

---

1. *L'avenir politique et constitutionnel du Québec*, mars 1991.

2. Page 11, Introduction du *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. Les mots ont été soulignés par nous.

3. Page 64 du *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. Les mots ont été soulignés par nous.

4. Page 81, Conclusions du *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. Les mots ont été soulignés par nous.

1.1 Espace économique canadien: quelques points de repère

Les citations ci-dessus font voir que le Rapport de la Commission utilise de manière apparemment interchangeable les expressions «espace économique», «marché commun» et «ensemble canadien». Elles visent clairement la réalité économique canadienne qui existait en 1991, mais la Commission n'a pas senti la nécessité de les définir avec plus de précision[5].

Aux fins de la discussion ci-dessous, l'espace économique sera compris comme un cadre étatique territorial, établi par des moyens juridiques ou politiques et consistant en un régime uniforme applicable aux activités afférentes à des domaines particuliers de production, d'échange et de consommation de biens ou des services par des personnes physiques ou morales[6].

Les éléments clés dans cette définition sont l'unité du cadre étatique au sens géographique et celle du régime au sens d'homogénéité des normes à suivre. Bien entendu, ces éléments ne peuvent être réunis qu'au sein d'un État, exceptionnellement au sein d'une organisation internationale d'intégration; de surcroît, dans le contexte fédéral propre au Canada ces éléments ne peuvent être réunis, à quelques exceptions près[7], qu'à l'égard des domaines qui relèvent de la compétence fédérale[8]. Les mentions des libertés de circulation des biens et des capitaux en constituent des illustrations[9], par opposition à la circulation des personnes et des services,

---

5. Voir à ce sujet, une note du Secrétariat de cette Commission: «L'accès du Québec aux marchés extérieurs et à l'espace économique canadien», dans: *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, Doc. de travail N° 1, 1991, pp. 19 à 54.

6. Voir une définition similaire dans une étude comparative (p. 144) de I. BERNIER, N. ROY, U. PENTAND et D. SOBERMAN, «Le concept de l'Union économique en droit international et constitutionnel», dans: *Points de vue sur l'Union économique du Canada*, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives du développement du Canada, 1986, vol. 60, pp. 39 à 170.

7. Ces exceptions concernent surtout les secteurs où les provinces ont mis sur pied un système de coopération juridiquement contraignante. (Par exemple, l'accord de 1991 sur la suppression des barrières interprovinciales en matière d'achats gouvernementaux).

8. Voir à ce sujet en général G.A. BEAUDOIN, *La Constitution du Canada*, 1990, pp.367 à 433; H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2ème éd. 1990, pp. 448 à 460, 467 à 475; J. BERNIER, «Le concept d'union économique dans la Constitution canadienne...», (1979) 20 C. de D. 177; une description de l'union économique du Canada actuel, y compris les obstacles internes, se trouve dans: *Un projet commun, Aspects économiques des choix constitutionnels*, Vingt-huitième exposé annuel du Conseil économique du Canada, 1991, pp. 33 à 60.

9. Articles 121 et 91 (2), (14), (15), (18) et (19) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; voir N. SILZER et M. KRASNICK,«La libre circulation de biens dans l'Union économique canadienne», dans: *Points de vue sur l'Union économique canadienne*, Commission royale sur l'Union économique

régies en partie par les provinces et où, conséquemment, ces libertés de circulation peuvent ne pas exister à l'échelle interprovinciale[10]. La question est donc posée et elle le restera jusqu'à la fin de cette étude: peut-on avoir un espace économique dans le contexte de pluralité d'États et de législateurs?

Une définition complémentaire d'un espace économique est le territoire composé de régions qui de leur propre gré harmonisent leurs politiques afin d'optimiser le surplus économique tiré de l'union économique. Celle-ci comprend une suppression réciproque des tarifs, une politique commerciale commune vis-à-vis les pays tiers, une mobilité des facteurs entre elles et une monnaie commune. A côté de ces éléments dont une région abandonne la gestion à une autre autorité, la coordination volontaire s'étend aussi à la politique sociale, fiscale et financière. Ces pertes d'autonomie des régions au Canada sont, semble-t-il, dans tous les cas, largement contrebalancées par des gains que nous décrirons dans la section 2.

Les éléments clés de cette deuxième définition sont la nécessité d'un bénéfice net pour chaque région et la volonté de chacune d'harmoniser ses politiques. Mises ensemble, les deux définitions jettent une lumière sur les conditions nécessaires à la préservation de l'espace économique: nécessité d'un organisme central, respect de la spécificité des régions, présence d'un surplus économique important[11].

---

et les perspectives de développement du Canada, 1986, vol. 60, pp. 171 à 216.

10. Art. 6(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Une définition de l'union économique, une étude comparative des diverses unions ainsi que le relevé d'obstacles à la circulation des biens et des personnes au Canada se trouvent dans le document du Gouvernement du Canada: J. CHRÉTIEN, *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, 1980; à l'occasion des récents débats constitutionnels l'on a mentionné l'existence d'environ 500 barrières non tarifaires au commerce interprovincial qui engendreraient des coûts annuels additionnels de l'ordre de 6 milliards de dollars pour l'économie nationale; voir aussi A. E. SAFARIAN, *Le fédéralisme canadien et l'intégration économique*, 1973, pp. 13 à 34, 51 à 95; voir J.E. MAGNET et S. RODGERS-MAGNET, «La liberté de circulation des personnes et l'union économique du Canada», dans: *Points de vue sur l'Union économique du Canada*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, vol. 60, pp. 287-298.

11. La notion d'union économique dans le contexte canadien et international a été examinée dans le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada 1985*, vol. 3, ch. 22 (Le fédéralisme et l'union économique) p. 107 à 312 et dans les études commandées par cette Commission, p. ex.: *Le fédéralisme et l'union économique canadienne*, 1986, vol. 59, en particulier pp. 259 à 382 (Canada en tant que union douanière, marché commun et union économique).

1.2 Maintien de l'espace économique canadien: quelques difficultés et incertitudes

L'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*[12] définit le terme de «pleine souveraineté» du Québec: «la capacité exclusive [...] de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants ...». Le maintien de l'espace économique canadien devrait ainsi être le résultat d'une négociation d'un traité international entre deux États désormais souverains, résultat auquel chacun de ses États aurait librement et explicitement consenti[13]. Cette assertion a indéniablement la valeur de principe inattaquable dans le contexte où la souveraineté du Québec est soit chose faite, soit juridiquement inéluctable. Si adéquate qu'elle soit, la voie de traité international comporte cependant, à part des avantages, un certain nombre de difficultés et d'inconvénients, dont celui de ne pas être en mesure de transplanter intégralement l'espace économique qui relevait de l'autorité centrale d'un État fédéral dans le contexte des deux États souverains[14].

a) **Les avantages** du recours au traité international pour préserver l'espace économique canadien sont faciles à mettre en relief. La négociation et la conclusion d'un tel accord par un État fraîchement constitué avec l'État dont il venait de se détacher constituerait avant tout un gain politiquement très important pour le nouvel État: cette situation équivaudrait à une reconnaissance internationale du Québec par le Canada en tant qu'État souverain. De manière non moins importante, elle ferait indirectement savoir aux États tiers l'absence d'objections du Canada à ce qu'eux, à leur tour, reconnaissent le Québec conformément à leurs intérêts. En somme, cela faciliterait l'entrée du Québec de plein pied dans la société internationale[15]. Sur le plan juridique, l'existence d'un traité aurait pour effet d'imposer aux Parties des obligations précises, de les définir par écrit et pour une durée définie, tout en restant malléable: tout traité conclu peut être ultérieurement amendé, si les Parties le veulent de concert. Sur le plan pratique finalement, un tel traité, si son texte devait être achevé avant la date de proclamation

12. L.Q. 1991, chap. 34.

13. L'étude générale des conséquences juridiques de la souveraineté du Québec, voir: J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 1976, pp. 311 et s. Ce livre n'aborde pas la question de maintien de l'espace économique canadien.

14. Un tableau d'ensemble de ces questions est dressé par P. FORTIN, «The Threat of Quebec Sovereignty...» dans: *Economic Dimension of Constitutional Change*, t. 2, pp. 330 à 344, 1991, ed. par R. Boadway, T. Courchene et D. Purvis.

15. Voir en général: J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, 1975.

de la souveraineté du Québec[16], aurait l'avantage de ménager une délicate transition, tant en ce qui concerne le maintien en place des mécanismes économiques existants qu'en ce qui a trait à la sauvegarde de la confiance des décideurs financiers et commerciaux.

b) **Les difficultés** du recours à la procédure du traité international tiennent presque entièrement à la négociation d'un tel traité. Elles précèdent donc chronologiquement le traité lui-même dont la conclusion serait un précieux acquis (voir a) ci-dessus). Ces difficultés (regroupées ensuite en trois points séparés) ne peuvent qu'être anticipées à ce stade-ci, mais cette anticipation est suffisamment rattachée aux faits notoires pour ne pas se transformer en spéculation:

- La première difficulté a trait à la façon dont commenceraient les négociations. L'on peut en effet imaginer à ce sujet deux scénarios différents. D'un côté, les négociations sur les modalités et conséquences de l'accession à la souveraineté se dérouleraient dans le cadre fédéral existant, les négociateurs étant le Québec et les autorités fédérales au nom du reste du Canada[17]. Cette perspective est fondée sur la prémisse que les négociations auraient eu lieu avant que le cadre constitutionnel ne soit entamé par la proclamation de la souveraineté d'une province. Une autre perspective consiste au contraire à mettre en relief le fait que le cadre fédéral existant serait alors inutilisable, car la négociation d'un traité définissant différents aspects de l'accession à la souveraineté serait placée sur le plan assimilable à celui des relations internationales. Or, en dépit de l'usage courant de l'expression «le reste du Canada», celle-ci désigne au mieux l'État successeur apparent du Canada sans Québec, dont on ne saurait dire aujourd'hui qu'il aurait un organe autorisé - et si oui lequel? - à négocier un traité international avec le Québec. Le reste du Canada devrait donc, décider qui le représentera à la table des négociations et quelle procédure il suivra pour approuver l'entente qui y serait intervenue[18]. En tout état de cause, le reste du Canada devrait également arrêter sa position de négociation quant au fond, tant en ce qui concerne la réaction aux propositions du Québec qu'en ce qui

16. Un an après le résultat affirmatif du référendum québécois au sujet de la souveraineté; voir l'article 1 de la *Loi sur le processus* ... (L.Q. 1991, chap. 34). Nous interprétons ainsi, aux fins de cette étude, le passage suivant de l'art. 1: «Le résultat du référendum a pour effet ... de proposer que le Québec acquière le statut d'État souverain ...». Sur un plan international strictement juridique, un tel traité entre deux États ne pourrait entrer en vigueur qu'à la date de proclamation de la souveraineté du Québec.

17. Ces négociations devraient porter également sur l'amendement constitutionnel que le départ du Québec de la fédération nécessiterait, voir P. MONAHAN and L. COVELLO, *An Agenda for Constitutional Reform*, 1992, pp. 92-95 faisant état de l'étude de G. VEGH et N. FINKELSTEIN, *The Separation of Quebec and the Constitution of Canada*, 1992.

18. Voir Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission parlementaire spéciale, G. RITCHIE, CEAS-662 (le 29 janvier 1992); P. MONAHAN and L. COVELLO, *An Agenda for Constitutional Reform*, 1992, pp. 99-100. M. COVELL, *Thinking about the rest of Canada...*, 1991 envisage cette hypothèse de même que la précédente, pp.18-27 et 39.

concerne, le cas échéant, ses propres demandes. La prise de ces décisions par le reste du Canada pourrait occasionner des délais[19] susceptibles d'entrer en conflit avec la période d'un an fixée par la loi du Québec.

- La deuxième difficulté concerne le sujet des négociations, question qui doit être tranchée en premier lieu au début des pourparlers. Il est banal, sans être inutile, de rappeler dans le contexte fédéral qui est le nôtre, que tant le sujet que l'issue des négociations entre deux États souverains seront convenus exclusivement en fonction des intérêts particuliers des parties en présence, abstraction faite de la structure fédérale et son partage des compétences[20]. Le fait que le Québec veuille négocier le maintien de l'espace économique canadien - essentiellement les domaines qui sont maintenant de compétence fédérale - ne pourrait empêcher le reste du Canada de vouloir étendre la négociation aux sujets qui sont maintenant de compétence provinciale ou, au contraire, en réduire la portée[21]. Une telle situation déboucherait en pratique sur les négociations - et ultimement sur une entente - au sujet du plus petit dénominateur commun aux Parties, tant en ce qui concerne l'ordre du jour des négociations qu'en ce qui a trait au fond des choses.

- La troisième difficulté est reliée à l'approbation des résultats de la négociation. Elle pourrait ne pas causer de problèmes au Québec devenu (ou en train de devenir) l'État unitaire. Il n'en irait pas de même avec le reste du Canada (à moins qu'il ne suive le Québec sur cette voie) qui devra mettre au point un système de ratification gouvernementale (majoritaire ou unanime), parlementaire ou référendaire du texte issu des négociations. L'expérience de l'échec du dernier amendement constitutionnel a démontré que les oppositions entre intérêts provinciaux (produits de base contre industries de transformation, agriculture céréalière contre agriculture avicole et laitière, etc.) sont susceptibles de retarder, si ce n'est de compromettre, la ratification d'un traité relatif à la préservation de l'espace économique existant. Ce risque grandirait proportionnellement au nombre d'intérêts particuliers affectés par ce traité et pourrait dépendre de l'allure du résultat du référendum.

---

19. Cela n'exclut nullement que les parties procèdent officieusement à des contacts, sondages ou même discussions préliminaires des sujets d'intérêt commun menées par des fonctionnaires ou envoyés spéciaux, en raccourcissant ainsi la durée de la négociation officielle subséquente.

20. La succession d'États ne fait pas l'objet de cette étude. En simplifiant, le droit public de l'ancien souverain (Canada) sur le territoire du nouvel État (Québec) n'est maintenu que si ce dernier en décide ainsi explicitement. Le principe inverse s'applique en droit privé: il demeure en effet jusqu'à ce qu'il soit expressément abrogé. Ces règles ne sont que supplétives: elles sont suivies seulement si le nouveau souverain ne dispose autrement, individuellement ou par voie d'un traité international; voir également: J. WOERHLING, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans: *Éléments d'analyse institutionnelle...*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991, Doc. de travail N° 2, pp. 65 à 79.

21. Voir note 73, *infra*.

En somme, le traité international en tant que moyen de maintenir en place l'espace économique apparaît comme un optimum dont l'achèvement pourrait toutefois s'avérer incertain. Pour cette raison, cette étude envisage non seulement les modalités d'un tel traité, (partie 3.1), mais aussi celles de ces variantes (partie 3.2).

Avant d'en venir là cependant, il y a lieu de préciser ce qu'un tel traité (y compris les solutions de remplacement) ne peut probablement pas accomplir à propos du maintien de l'espace économique canadien.

c) **Impossibilités** sectorielles de maintenir l'espace économique canadien sont perceptibles à propos des composantes de cet espace dont l'existence est liée à celle de la fédération elle-même comme État et qui ne paraissent pas transférables dans le contexte propre aux deux États. Aux fins de cette étude l'on en examinera deux dont l'incidence est facile à percevoir:

- Un des traits propres du Canada comme État fédéral est un système complexe de mesures de redistribution du produit de la taxation. Cette redistribution touche tant les provinces participantes (financement des programmes établis) que les provinces économiquement défavorisées (paiements de péréquation, aides au développement régional)[22]. Ces mesures de redistribution du revenu jouent un rôle non négligeable dans les comptes de leurs bénéficiaires et dans le fonctionnement de l'économie canadienne. Toutefois, en tant que mesures de solidarité nationale, elles ne peuvent exister qu'au sein d'une même collectivité étatique. Il est donc inconcevable qu'elles puissent être maintenues comme faisant partie de l'espace économique commun à deux États souverains, d'autant plus que le Québec se réserve l'exclusivité de l'imposition sur son territoire.

- Parmi les éléments dont on souhaite le maintien dans le Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec l'on compte une «libre circulation des personnes»; elle y est présentée sans précisions comme composante «du marché commun canadien»[23]. Comme en fait foi l'article 6 (2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la liberté de circulation et celle d'établissement existe au bénéfice des citoyens et résidents permanents du

22. Voir la description de ce système dans: *Un projet commun* ... Conseil économique du Canada (28e Exposé annuel), 1991, pp. 66-75; D. CAMERON et S. DUPRÉ, «The Financial Framework of Income Distribution and Social Services», dans: *Canada and the New Constitution*, ed. S. Beck et I. Bernier, 1983, t. 1, p. 333. Voir aussi: La présence du gouvernement fédéral au Québec et les programmes de transferts fédéraux... par le MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, dans: *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Doc. de travail N° 1, 1991, pp. 353 à 391.

23. Voir à ce sujet la note du Secrétariat de cette Commission (*L'accès du Québec aux marchés extérieurs*, voir note 5, supra), p. 25 à 28 et 47 à 48.

Canada[24]. L'avènement du Québec souverain aura pour conséquence d'établir la citoyenneté québécoise (principalement au bénéfice de ses résidents, mais certainement pas à tous les citoyens canadiens), car un État moderne ne peut se passer de citoyens effectivement rattachés à son territoire, sous peine de mettre en doute sa propre existence[25]. La double citoyenneté canadienne et québécoise pourrait surmonter des entraves à la libre circulation des personnes, si tous les citoyens canadiens avaient la citoyenneté québécoise et inversement. Ce résultat est toutefois plus qu'improbable[26]; au contraire le nombre de personnes titulaires de cette double citoyenneté irait en décroissant avec le temps, ce qui rendrait la liberté de circulation fondée sur cette base de moins en moins effective.

Par ailleurs, il est difficile à admettre que le Québec renonce en tant qu'État souverain au contrôle du mouvement des personnes physiques sur son territoire, après avoir réclamé depuis longtemps en tant que province la compétence (obtenue en partie en 1977) en matière d'immigration[27]. Une telle renonciation - à laquelle équivaudrait l'acceptation sans restriction apparente dans le Rapport précité de la liberté de circulation des personnes - pourrait être démographiquement très néfaste. Elle irait aussi à contre-courant du principe suivi par virtuellement tous les États et voulant que l'admission des étrangers sur son territoire soit assujettie, au

---

24. Cette Charte ne s'appliquera évidemment plus au Québec à compter de la date d'accession à la souveraineté; cf. H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2e éd. 1990, pp. 169 à 183.

25. Voir la définition classique d'un État citée par J.-M. ARBOUR, *Droit international public*, 1985, p. 138.

26. L'examen des questions de citoyenneté n'appartient pas au thème de cette étude. En simplifiant à l'excès, il est permis d'anticiper que le Canada légiférerait en maintenant la citoyenneté canadienne seulement au bénéfice de ces résidents du Québec qui feraient une déclaration de rétention de celle-ci dans un délai déterminé. Ces mesures créeraient déjà un groupe restreint de personnes à double citoyenneté qui pourrait difficilement croître: les personnes immigrantes ou nées au Québec après la date de la souveraineté du Québec pourraient ne pas acquérir la citoyenneté canadienne qui, de toute façon, peut être perdue à la deuxième génération née à l'étranger. Les dispositions ci-dessus sont censées satisfaire aux exigences d'effectivité et d'absence d'effets automatiques des lois nationales en matière de citoyenneté. Par ailleurs, le Canada n'aurait aucun intérêt à continuer d'offrir de services consulaires à l'étranger à ceux qui ne se considéreraient plus comme Canadiens. A ce sujet voir en général: S. SLOSAR, «La citoyenneté canadienne et ses effets juridiques», (1979) *10 R.D.U.S. 157*, S. WILLIAMS, *International Legal Effects of Secession by Quebec*, 1991, pp. 26 à 29; J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 1976, pp. 522 et s.

27. Entente dite «Cullen - Couture» confirmée et élargie par celle de 1991 entre Mme B. McDougall au nom du Canada et M. G. Rémillard pour le Québec, voir aussi *Modification constitutionnelle de 1987* (projet), art. 3 relatif à l'amendement de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; cf. J. GREY, *Immigration Law in Canada*, 1984, pp. 7 à 10.

moins, aux impératifs de santé et de sécurité publiques[28], et également, dans la plupart des cas, aux règles dictées par la situation démographique et économique.

Le Québec ne devrait donc réclamer lors des négociations au sujet du maintien de l'espace économique canadien que la liberté de circulation des personnes à la mesure de cet espace et nécessaire au fonctionnement de celui-ci. La portée de cette liberté dépendrait donc de l'ampleur de l'espace économique préservé. L'on pourrait envisager à ce propos, par exemple, la liberté de circulation et d'établissement aux fins d'une libre circulation des biens, aux fins de prestation des services eux-mêmes «libérés» et aux fins reliées à la liberté d'établissement industriel et commercial des personnes morales étrangères[29]. Par contre, il est permis de douter, en raison de la situation sur les marchés respectifs de main-d'oeuvre et à cause de l'absence (existante et présumée pour l'avenir) d'une politique d'immigration commune[30], du bien-fondé de l'acceptation d'une libre circulation des salariés entre le Québec et le Canada comme un des facteurs de préservation de l'espace économique canadien[31]. Les personnes titulaires de double citoyenneté bénéficieraient, par ailleurs, de cette liberté sans que le traité doive le prévoir expressément.

A la lumière de ces remarques préliminaires, la suite du rapport présentera successivement la description de l'espace économique et l'analyse de moyens principaux et alternatifs de le maintenir en place.

---

28. Voir, par exemple, l'art. 48.3 du *Traité de Rome* qui s'inscrit dans le contexte de la liberté de circulation au sein de la Communauté économique européenne, voir en général R. PLENDER, *International Migration Law*, 1972.

29. Voir une solution analogue dans le chapitre XV de l'*Accord de libre-échange Canada-États-Unis*. Voir: J. JOHNSON et J. SCHACHTER, *The Free Trade Agreement, A Comprehensive Guide*, 1988, pp. 100 à 139. La présentation détaillée de ces libertés dans le contexte européen, voir: E. GAILLARD, D. CARREAU, W. LEE: *Le marché unique et européen*, 1989.

30. A ce sujet voir, R. BRENNER, «Canadian Choices», dans: *Economic Dimension of Constitutional Change*, vol. 1, p. 117 et s., 1991 ed. par R. Boadway, T. Courchene et D. Purvis.

31. Dans ce sens: R. LIPSEY, «Comments on Bélanger-Campeau Commission's Papers on Trade Relations», dans: *Broken Links...* 1991, p. 64. L'analogie avec la *Communauté économique européenne* qui prévoit la libre circulation des salariés et la liberté d'établissement (articles 48 et 52 du *Traité de Rome*) - avec multiples exceptions - n'est pas exacte: le cadre est multilatéral et la situation minoritaire d'un partenaire y est absente; par ailleurs, ces deux libertés ont été introduites graduellement en l'espace de près de vingt ans, en accélérant le processus à la mesure du progrès de l'intégration européenne qui se dirige maintenant vers une citoyenneté commune. (*Traité sur l'Union européenne*, Dispositions instituant la Communauté européenne, Partie II et III; Maastricht 1991); voir: L. CARTOU, *Communautés européennes*, 1991, 10e éd., pp. 243 à 270.

2. *Éléments d'espace économique canadien à préserver*

Tout État doit pour se maintenir apporter à chacune des régions, non pas des avantages strictement égaux, mais pour le moins à peu près équivalents. Le Canada ne fait pas exception à la règle. Dans un pays où il existe deux langues, cinq régions économiques, chacune devant verser une part proportionnelle de sa richesse pour des politiques dont la caractéristique est d'être nécessairement uniformes à la grandeur du pays, la règle énoncée implique qu'une région du pays gagnante au plan d'une politique peut être perdante au plan d'une autre. Le calcul de la somme des pertes et des bénéfices n'est pas facile car il variera selon les groupes sociaux de la région.

Le calcul des bénéfices nets d'une région n'est pas uniquement fonction des effets redistributifs des politiques, il dépend aussi de l'ampleur du surplus économique rattaché à toutes ces politiques. Les fondements de l'espace économique du Canada seront, en conséquence, analysés en premier lieu; une évaluation des avantages et des coûts des principales politiques fédérales pour le Québec suivra.

2.1 Les fondements de l'espace économique canadien

L'union économique canadienne dégage-t-elle un surplus économique suffisamment important pour qu'elle puisse se maintenir quelles que soient les modifications apportées au cadre politique qui la coiffe?

Lorsque des économies, comme celles du Québec et de l'Ontario, se développent depuis longtemps de manière très intégrée, les problèmes posés par une éventuelle désintégration ne peuvent être envisagés de la même manière que lorsque deux pays décident de s'associer au plan économique. Une longue histoire de développement économique commun, qui remonte à l'empire du Saint-Laurent en passant par la politique nationale de 1879, a nécessairement produit une certaine division du travail et une certaine spécialisation sur l'ensemble du territoire. De cette spécialisation ont résulté des avantages comparatifs basés sur la géographie.

L'économie canadienne, qui s'étend en longueur sur 4 000 milles et en largeur sur 100 milles, est située au nord d'un autre espace économique de même longueur, mais d'une largeur 10 fois plus grande. Le Canada est composé de cinq régions économiques, alors que les États-Unis en comptent une dizaine. Cependant, au plan du commerce Canada-États-Unis, seulement cinq des régions des États-Unis comptent, soit celles qui sont limitrophes aux régions canadiennes, c'est-à-dire la Nouvelle-Angleterre, le Centre Atlantique, le Centre-Nord, les Plaines et le Pacifique Nord. Ces régions reçoivent les trois quarts des exportations des régions du Canada vers les États-Unis.

Le fondement de l'économie canadienne vient du fait que la géographie du continent varie considérablement sur l'axe est-ouest alors qu'elle est presque identique sur l'axe nord-sud. **En conséquence, l'économie canadienne est constituée de cinq économies complémentaires,**

chacune en concurrence directe avec une région du Nord des États-Unis[32] qui, selon le cas, est de 4 à 6 fois plus populeuse. Ainsi, l'Ontario a une structure industrielle semblable à celle du Centre Nord-Est, les Prairies se confondent aux Plaines des États-Unis, la Colombie-Britannique est à l'image du Pacifique et des Montagnes. Enfin, de nombreuses similitudes existent entre, d'une part, le Québec et la région Atlantique et, d'autre part, la Nouvelle-Angleterre et la région du Centre Atlantique des États-Unis. Prise isolément, chaque région canadienne est petite, très spécialisée et vulnérable, mais ensemble elles sont puissantes. C'est à cause de cette forte complémentarité que le Québec et les régions du reste du Canada (RDC) peuvent faire ensemble ce qu'aucune ne peut faire seule. Le tout est plus grand que la somme des parties!

2.2 *Les éléments de l'espace économique canadien*

Le tableau 1 décompose l'espace économique canadien (union économique actuelle) en ses quatre principaux éléments: la zone de libre-échange (Z.L.É.), l'union douanière (U.D.), le marché commun (M.C.) et l'union monétaire (U.M.). Pour chaque élément, les bénéfices et les coûts pour le Québec sont présentés. Dans chaque cas, les coûts sont associés à des pertes d'autonomie pour le Québec. Ces pertes originent du fait que plusieurs politiques doivent être coordonnées avec celles du RDC pour maximiser les bénéfices recherchés dans l'intégration économique.

---

32. Il y a aussi des complémentarités sur l'axe nord-sud, comme l'absence de puits de pétrole et la rareté des forêts au Nord des États-Unis. Nos conclusions sont toutefois robustes car elles s'appuient sur une comparaison des structures industrielles (22 industries) de chacune des régions. Un indice de similarité (I.C.) pour chaque paire de régions, i et j, a été calculé à partir de la formule suivante:

$$\text{I.C.} = \sum_{k=1}^{22} (\max a_k^i - \min a_k^j)$$

où a_k est la part de la production totale des biens dans l'industrie k. Nous avons ensuite calculé une moyenne pour les régions canadiennes et une autre pour les régions américaines. Elles sont respectivement égales à 43.9 au Canada et 28.7 au Nord des États-Unis, suggérant nettement que les économies régionales au Canada sont nettement moins similaires que celles de leurs vis-à-vis au sud de la frontière, phénomène que nous expliquons par la petite taille des régions canadiennes. Finalement, nous avons calculé une moyenne pour chaque paire sur l'axe nord-sud. Cette moyenne est de 36.0, un chiffre qui confirme les hypothèses avancées.

Tableau 1

Éléments de l'espace économique canadien (union économique) et conséquences au Québec

Niveau	Définition	Bénéfices	Coûts: pertes d'autonomie
Z.L.É.	Suppression des tarifs et autres BNT sur le commerce intérieur	Efficacité accrue	Subventions et politique de concurrence
U.D.	Z.L.É. plus tarifs et BNT communs face aux pays tiers	Meilleurs pouvoirs de négociation	Taxation indirecte
M.C.	U.D. plus mobilité des facteurs	Capacité d'adaptation accrue Plus grande égalité des revenus	Politiques financière, de main-d'oeuvre et d'immigration Taxation directe
U.M.	M.C. plus monnaie commune	Stabilité de la monnaie	Politique budgétaire

2.3 La zone de libre-échange canadienne (Z.L.É.)

On peut faire remonter la Z.L.É. canadienne à 1849, année de la suppression des tarifs intercoloniaux entre le Canada-Uni et les Maritimes. Par définition, le libre-échange signifie **la suppression intégrale de tous tarifs et barrières non-tarifaires (BNT)** entre les membres, chacun restant, cependant, libre de fixer des tarifs et BNT appropriés vis-à-vis les pays tiers.

Une Z.L.É. résultant en une plus grande spécialisation des régions, chacune orientant sa production dans les domaines où elle a des avantages comparatifs, entraîne une hausse de la production de l'ensemble des régions. Aux bénéfices d'**une efficacité accrue** se greffent toutefois des coûts puisque la maximisation de la hausse de la production nécessite un minimum de coordination. Dans nos États modernes, cette coordination touche surtout la politique de la concurrence, des transports, les normes entourant les subventions aux entreprises et la protection du consommateur. Cette coordination, nécessaire pour ne pas fausser le jeu des avantages comparés, représente une perte pour la région qui doit changer ses politiques. Il y a une perte d'autonomie politique qui sera d'autant plus élevée pour une région que les politiques et les normes de la Z.L.É. seront éloignées de celles existant au préalable. La Z.L.É. est viable seulement si toutes et chacune des régions y réalisent un bénéfice net, c'est-à-dire une hausse de sa production provoquant un bénéfice plus élevé que la perte provenant de l'adoption de nouvelles normes et politiques.

Le succès d'une Z.L.É. est étroitement lié à l'intensité des échanges entre les parties. Les échanges à l'intérieur de la Z.L.É. canadienne représentent 18% du Produit national brut comparativement à 13% pour la Communauté économique européenne. Ce résultat est d'autant plus remarquable que les distances séparant les régions du Canada sont très élevées par rapport à celles entre les 12 pays européens disposés en noyau concentrique.

Au Canada, les liens est-ouest prédominent sur ceux de l'axe nord-sud. Le Québec, par exemple, vend plus de 50% et moins de 40% de ses exportations totales de biens au RDC et aux États-Unis respectivement. L'Ontario a toujours eu les mêmes intérêts commerciaux que le Québec, mais l'introduction du pacte de l'automobile en 1965 renversa l'importance des proportions des exportations ontariennes au RDC par rapport à celles acheminées vers les États-Unis. Eut égard à l'importance des deux marchés, l'Ouest et l'Atlantique sont dans une position plus similaire à celle du Québec qu'à celle de l'Ontario.

En ce qui touche les services financiers, de transports et aux entreprises, la domination de l'axe est-ouest sur le corridor nord-sud est des plus éclatantes: les échanges de services entre les régions du Canada atteignent un volume plus de trois fois supérieur à celui entre le Canada et les États-Unis[33].

La prédominance de l'axe est-ouest survivra-t-elle à l'accord de libre-échange nord-américain (A.L.É.)? L'axe est-ouest est une forteresse dans le secteur des services. Quant au secteur des biens, les trois quarts des échanges entre le Canada et les États-Unis traversaient la frontière en franchise de droit avant l'A.L.É.. Dans les industries où des droits ont été abolis entre le Canada et les États-Unis, la protection face aux pays tiers sera conservée, car dans ces secteurs les entreprises des deux pays ne sont pas concurrentielles sur la scène mondiale.

L'A.L.É. devrait accroître un peu l'importance de l'axe nord-sud car elle comprend l'équivalent d'un pacte de l'automobile pour le secteur textile-vêtements[34]. Mais la prédominance de l'axe est-ouest devrait persister, compte tenu du caractère complémentaire des régions du Canada.

Les avantages d'une Z.L.É. pour une région se paient, avons-nous dit, par l'adoption de règles communes à toutes les parties qui pourraient être contraires à son intérêt spécifique. En

---

33. Les données sur les échanges de services sont peu fiables. Ces chiffres sont tirés du Conseil économique du Canada, *Un projet commun*, 1991. En 1984, les échanges de services équivalaient à 43% des exportations interprovinciales, le transport représentant le quart du total, alors qu'ils ne représentaient que 13% des exportations internationales pour le Canada.

34. L'A.L.É. pourrait signifier une hausse de la production américaine de tissus vestimentaires et une hausse de la production canadienne de vêtements, les compétiteurs étrangers étant délogés sur le marché du partenaire économique. Pour permettre cela, les fabricants de vêtements de Montréal ont été exemptés de la règle de 50% de contenu nord-américain à l'intérieur d'un quota de 50 millions de verges carrées de tissus importés d'outre-mer.

conséquence, il arrive souvent qu'une Z.L.É. ne soit pas complète, que certains secteurs aient été exclus ou que des BNT frappent les secteurs où les tarifs ont été abolis. La Z.L.É. canadienne a elle aussi ses imperfections. Parmi les BNT entravant le commerce est-ouest, mentionnons les politiques d'achat des gouvernements provinciaux et des sociétés d'État ainsi que les offices de commercialisation.

Les offices de commercialisation du blé, du lait et de la plupart des produits agricoles ont les mêmes pouvoirs qu'un cartel. Elles fixent les prix, contrôlent les importations extérieures ainsi que les échanges entre les régions du Canada. Un hypothétique démantèlement des commissions canadiennes du lait et du blé changerait peu de choses, toutefois, à la répartition régionale de la production de lait et de blé au pays.

2.4 L'union douanière canadienne (U.D.C.)

Dans l'U.D.C., formée en 1867, **les tarifs et BNT (extérieurs) devenant uniques pour un produit donné dans toutes les régions**, le problème posé par l'existence de lieu transit disparaissait et les postes de douane entre les régions étaient supprimés, réduisant le coût d'administration de la ZLÉ.

Le fondement de l'U.D. est unique, il est d'**accroître le pouvoir de négociation des régions** dans la promotion de leurs exportations internationales et de leur production se substituant aux importations. Les bénéfices d'une U.D. sont d'autant plus grands que le commerce de l'U.D. représente une part importante du commerce mondial. Dans le papier journal, l'amiante, l'uranium et le nickel, le Canada forme un ensemble assez grand pour influencer à sa faveur l'évolution des prix mondiaux et le Canada est le 8ième principal importateur de marchandises au monde.

Voici un exemple de l'importance d'une solidarité entre les régions pour promouvoir les exportations. Vers 1900, la Colombie Britannique, le Québec et l'Ontario prohibèrent d'un commun accord l'exportation de bois aux États-Unis. Les États-Unis réagirent en imposant un tarif de $2.00 par tonne de papier journal en provenance du Canada. La solidité du front des régions canadiennes, la défaite de Laurier en 1911 et les pressions des grands quotidiens américains incitèrent les États-Unis à admettre en franchise en 1913 le papier journal canadien. Aujourd'hui, le Québec, l'Ontario et les autres régions détiennent encore 26%, 12% et 24% de la production du continent de papier journal. Ces parts déclineraient-elles, advenant une exclusion du Québec de l'U.D.C. et une extension à cette industrie de la médecine que les États-Unis imposent présentement à l'industrie canadienne du bois d'oeuvre?

Deux exemples du rôle fondamental de l'U.D.C. dans la défense d'un secteur peu compétitif. En 1962, le Canada rassemblait tout le «capital» politique du pays pour le mettre au service de l'Ontario. Le résultat fut le pacte automobile de 1965 et une hausse de 3,5% en 1965 à 7.0% en 1981 de la part canadienne de la production nord-américaine. L'Ontario, avec 85% de la

production canadienne, est sorti grand gagnant de ce pacte[35]. Le deuxième exemple concerne le secteur textile-vêtement. Tous les cinq ans, le Canada renégocie avec les pays d'Asie, dont le Japon, un quota d'exportation vers le Canada. Dans ces négociations bilatérales, le pouvoir de négociation du Canada est proportionnel à la taille du marché canadien. Un marché de 26 millions de consommateurs est plus alléchant qu'un marché de 6,5 millions. On y pense deux fois avant de recourir aux représailles. Le Québec, avec 60% et 50% respectivement de la production canadienne de vêtements et textiles, s'en tire en conséquence beaucoup mieux.

En ce qui concerne le papier journal, l'automobile et le vêtement, la séquence des effets bénéfiques fut: une hausse des prix encaissés par les producteurs, une demande accrue de main-d'oeuvre, une hausse des salaires plus que proportionnelle à celle des prix et une création d'emplois. Une hausse de 10% des prix, répercutée sur les salaires représentant 40% du coût total, peut amener une hausse du taux de salaire allant jusqu'à 25% (10% ÷ 40%). Ainsi les consommateurs de ces produits qui vivent dans des villes où ces industries sont dominantes s'en sortent gagnants; il y eut indéniablement hausse des prix de 10% mais comme leur salaire s'est accru de 25%, le pouvoir d'achat réel a donc augmenté de 15%.

Au contraire du papier journal, où le gros de la production est vendue à l'étranger, les hausses de prix des automobiles et des vêtements peuvent causer des pertes pour les consommateurs et les régions canadiennes non productrices de ces deux biens protégés. Le tarif canadien vis-à-vis les pays tiers est de 9,2% sur les automobiles, 10,0% sur le tissu et de 18,0% sur les vêtements. Mais, en réalité, à cause du quota d'importation sur ces trois produits, l'écart entre les prix au Canada et le prix mondial est près de 15% dans les automobiles et de 35% dans les textiles et les vêtements. La perte de pouvoir d'achat sur un produit comme l'automobile, constituant 20% du budget d'un ménage et dont les prix sont artificiellement gonflés de 15%, est de l'ordre de 3,0% alors qu'elle est également de 3,0% (35% x 8.5%) pour les vêtements, cet item ne représentant que 8.5% du budget familial. Cet exemple démontre qu'il ne faut donc pas se fier uniquement au taux tarifaire pour calculer la perte des consommateurs et des régions particulièrement lorsque l'on veut comparer le Québec et l'Ontario car, en général, le Québec est un producteur de biens non-durables dont le poids dans les budgets des familles canadiennes est relativement faible.

Quelles sont les régions «gagnantes» et «perdantes» de l'U.D.C.? Chaque région est composée de consommateurs qui tirent leur revenu des industries spécifiques à la région. Si un fort pourcentage de la main-d'oeuvre régionale travaille dans les industries protégées, la région sera

35. La possibilité d'une répudiation par les États-Unis du pacte de l'automobile de 1965, advenant l'exclusion du Québec de l'U.D.C., est discutée par R.J. WONNOCOTT, «Recontructing the North American Free Trade Following Quebec Separation», *Broken Links*, C.D. Howe, 1991.

d'autant favorisée. Un calcul basé sur la méthodologie décrite ci-haut donne les résultats suivants sur l'impact régional de l'U.D.C.[36]

L'U.D.C. et la hausse en pourcentage dans le pouvoir d'achat de la main-d'oeuvre des régions du Canada

Québec	Ontario	R. Atl.	Prairies	Col. Brit.	Canada
4.74	3.95	0.60	1.36	0.40	3.09

Le tableau indique premièrement que le surplus économique généré par l'U.D.C. est d'une ampleur très considérable: le niveau de vie des travailleurs du Canada est en moyenne de 3.09% supérieur à celui qui prévaudrait en l'absence de l'U.D.C.; deuxièmement, il montre que **les deux régions situées au centre du pays, le Québec et l'Ontario, sont très favorisées par rapport aux régions périphériques**. Les bénéfices de l'U.D.C. provenant de la promotion des exportations internationales de produits de ressources naturelles n'ayant pas été pris en compte, le tableau sous-estime toutefois considérablement les bénéfices que représentent l'U.D.C. pour la Région Atlantique, les Prairies et la Colombie-Britannique[37].

---

36. La source est Roma DAUPHIN, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*, Conseil économique du Canada, 1978, p. 115. Les étapes de calcul ont été les suivants. Premièrement, on détermina les équivalents tarifaires des BNT: les chiffres utilisés furent 12% pour les automobiles, 30% pour les produits laitiers, 20% pour le tissu et 30% pour les vêtements. Deuxièmement, les taux effectifs de protection pour 110 industries ont été calculés tout en supposant un ajustement du taux de change. Enfin, la répartition de la population active au sein de chaque région a servi de base au calcul de la variation du taux moyen des salaires dans la région. Quoique les données utilisées datent des années 1970, nous ne pouvons identifier aucun changement structurel important qui pourrait invalider aujourd'hui ces résultats.

37. Les pâtes et papiers, le bois d'oeuvre, le blé et les produits de la pêche sont tous des produits écoulés au prix mondial et dont la production est fortement concentrée dans les régions périphériques. Dans ces cas, la force de négociation du Canada se mesure par l'efficacité avec laquelle le Canada réussit à convaincre les pays étrangers à réduire leurs tarifs et BNT nuisant à l'expansion des exportations canadiennes. Sous des hypothèses vraisemblables et étant donné que plus de 50% des biens produits dans ces provinces sont reliés aux produits énumérés ci-haut, il serait peut-être réaliste de considérer la hausse en pourcentage dans le pouvoir d'achat des régions périphériques comme plus près de 3% que de 1%. Le modèle sous-jacent a ces calculs est simple. Supposons deux petites régions, chacune ayant des travailleurs qui sont propriétaires des forêts de la région. Il y a deux secteurs. La capacité annuelle de production est restreinte dans le premier secteur par la récolte annuelle optimale de bois et dans le deuxième par le plein-emploi. Maintenant, supposons que le reste du monde devient protectionniste. L'impact immédiat est une baisse importante des salaires réels des habitants des deux régions. Deux moyens sont à la disposition des régions pour minimiser les pertes: la négociation de la baisse des tarifs étrangers sur les produits de ressources naturelles et l'introduction de la protection tarifaire dans le secteur intensif

La position apparemment privilégiée du Québec et de l'Ontario est-elle surprenante? La localisation du Québec et de l'Ontario au centre du pays et juste au nord d'un bassin comprenant 50% de la population des États-Unis donne une force industrielle considérable à ces deux régions. Également, **le Québec et l'Ontario ont toujours détenu plus de 60% des sièges au Parlement du Canada** depuis la Confédération.

Quelle est la perte d'autonomie pour le Québec résultant de son adhésion à l'U.D.C.? L'A.A.N.B. de 1867 excluait les provinces du champ des taxes indirectes levées auprès des producteurs. Avec la nouvelle taxe fédérale sur les produits et services (TPS), advenant la souveraineté du Québec et la récupération de l'assiette et du taux de la TPS, qu'arriverait-il si le Québec abaissait de moitié ce taux? Les exportations du Québec vers le reste du Canada augmenteraient et les compétiteurs situés dans le RDC crieraient avec raison à l'injustice. Le maintien de l'U.D.C. exige donc une uniformisation des taux et de l'assiette de la T.P.S. à travers l'U.D.C..

On peut, en conclusion, répondre à la question posée à savoir si l'U.D.C. pourrait éclater advenant un changement du cadre politique. La réponse est probablement négative à la condition que l'Ontario ne soit pas isolée au sein du RDC et que les forces économiques dominent sur les autres facteurs dans la quête de compromis politiques. Advenant la sortie du Québec de l'U.D.C., les conséquences seraient catastrophiques pour toutes les régions, les gains réalisés dans le passé au profit de groupes de travailleurs pourraient se dissiper à long terme et, surtout, il deviendrait difficile de tirer profit des opportunités de l'avenir.

2.5 Le marché commun canadien (M.C.C.)

Dans un M.C. **les obstacles à la libre circulation des facteurs de production sont levés.** Le bénéfice en découlant est une hausse de la productivité si cette liberté se manifeste par un transfert d'un facteur d'une région où il est peu productif vers une région où il l'est davantage. Un M.C. favorise donc une hausse et une convergence des revenus per capita des régions[38]. La capacité d'adaptation d'une région en excédant ou en pénurie de main-d'oeuvre ou de capital peut être grandement accrue au moyen d'un M.C. si les marchés internationaux sont difficiles d'accès.

---

en main-d'oeuvre. Dans les deux cas, la stratégie peut être plus efficace par la fusion des deux régions dans une union douanière. Ce modèle représente mieux le Canada que d'autres modèles et il est conforme à l'histoire de ce pays.

38. Selon l'*Organisation de coopération et de développement économique* (OCDE) le produit intérieur brut per capita du Canada serait le deuxième plus élevé au monde. Par ailleurs, depuis 1982-83 les revenus personnels per capita des provinces canadiennes ont convergés. Depuis 1986, la répartition régionale est devenue aussi égalitaire au Canada qu'aux États-Unis. Toutefois, la politique canadienne de redistribution en faveur des régions défavorisées est en partie responsable de cette performance.

En revanche, les régions perdent des leviers très importants: les taux d'imposition sur les profits et le revenu des particuliers, les politiques sur la main-d'oeuvre, l'immigration internationale et les investissements doivent être harmonisés. Plus les facteurs seront mobiles d'une région à l'autre, plus on devra se rapprocher de l'uniformisation des politiques.

Cinq faits suggèrent, cependant, que la réalité est très éloignée de la théorie.

a) Les Canadiens non francophones sont plus mobiles que les habitants de la plupart des autres pays.

b) La propension des francophones à émigrer est 10 fois inférieure à celle des non-francophones, à en juger par l'expérience du Québec.

c) L'endiguement ou la stimulation, selon le cas, des migrations étant jugé essentiel, le gouvernement fédéral, partiellement au nom de cet objectif, gère des programmes dans des domaines où la compétence du Québec devrait être exclusive: assurance-chômage, pension de vieillesse, assurance-maladie, assistance publique.

d) L'exode des sièges sociaux et des non-francophones de Montréal ne releva pas uniquement des considérations économiques. Cet exode de capital se solda par une baisse de la demande de main-d'oeuvre.

e) La proportion des entreprises d'une région contrôlée dans la région même est plus élevée au Québec que dans toute autre région du Canada. La protection naturelle jouée par la langue, le rôle très actif du gouvernement du Québec dans ce domaine et une baisse dans les investissements directs du R.D.C. explique cette situation.

Liant théorie et réalité, une conclusion évidente s'impose sur la mobilité de la main-d'oeuvre. **Les Québécois**, payant leur part de programmes fédéraux et, n'étant pas sensibles aux disparités en matière de taux de salaire et de charge fiscale nette, **sont** les moins gagnants, pour ne pas dire **perdants**. Cette perte vient du fait dans le cas des pensions de vieillesse, l'assurance-chômage, l'assurance maladie et l'assistance publique le gouvernement fédéral impose en partie à des fins de contrôle des flux migratoires au gouvernement du Québec une uniformisation de ses politiques. L'uniformisation au Canada de la politique de sécurité du revenu alors que les marchés du travail des régions sont disparates cause des distorsions: plus grande égalité, certes, des salaires entre les régions mais en contrepartie, des disparités grandissantes des taux de chômage. L'économie du Québec et de la région atlantique sont les premières victimes du phénomène décrit.

Quant à la libre-circulation des capitaux entre le Québec et le R.D.C, une autre conclusion va de soi. Les Québécois étant immobiles et des politiques imposant un plancher au-delà duquel les salaires ne peuvent descendre, le chômage au Québec est élevé. Face à cette plaie, il n'y a qu'une seule voie: les investissements, qu'ils soient effectués par des entreprises du Québec,

du R.D.C. ou de l'étranger. Face au chômage, une entrée de capitaux est nécessaire à moins que la main-d'oeuvre soit rendue plus mobile ou que les politiques empêchant un ajustement des salaires soient éliminées.

L'entrée de capitaux au Québec peut prendre la forme d'un prêt à une entreprise québécoise ou d'un investissement direct d'une société du R.D.C. Les fonds disponibles pour prêts au Québec dépendent de l'efficacité des institutions financières canadiennes à recueillir l'épargne des pays. Les banques canadiennes, avec des succursales dans toutes les régions du Canada, peuvent opérer d'importants transferts de fonds prêtables. Quant aux investissements directs qui exigeraient une politique québécoise d'accueil plus attirante, a-t-on raison d'opposer un gain peut-être éphémère, à savoir que l'entreprise contrôlée par des francophones utilise, elle, son pouvoir discrétionnaire, au profit de l'ensemble de la collectivité québécoise? En d'autres mots, le Québec n'a-t-il pas aujourd'hui suffisamment aidé sa classe d'entrepreneurs?

2.6 *L'union monétaire canadienne (U.M.C.)*

Pour les régions de l'U.M.C., les taux d'inflation, d'intérêt et de changes des devises étrangères sont tous identiques. Cela a pour effet d'accroître le commerce au sein de l'U.D.C.. En contrepartie, le bon fonctionnement de l'U.M.C. exige une coordination dans les dépenses budgétaires des régions et la gestion de leur dette extérieure.

A cause de sa lutte contre l'inflation, la Banque du Canada a souvent servi de bouc émissaire face au taux de chômage élevé dans l'est du pays. Pourtant, le pouvoir discrétionnaire de cette institution est extrêmement mince en ce qui concerne le taux de chômage. Au Canada, à cause de la complémentarité notable des régions, une lutte efficace au chômage doit nécessairement passer par une disparité des taux de salaire et donc des politiques salariales différentes. La levée des obstacles à la mobilité des fonds disponibles à des investissements directs et la modulation des politiques fédérales ayant une incidence sur la mobilité de la main-d'oeuvre sont peut-être des instruments plus efficaces de lutte au chômage dans une économie composée de régions spécialisées. Ces questions ont déjà été abordées dans le cadre du M.C.C..

2.7 *Conclusion*

Le temps est venu de mettre en relief les principaux points élaborés jusqu'ici. Premièrement, l'union économique canadienne, à cause de la complémentarité des régions et d'un profond sentiment de vulnérabilité chez chacune d'entre elles face aux défis posés par la concurrence internationale, notamment celle provenant des régions américaines, dégage une force économique inaltérable. Deuxièmement, la Z.L.É. formée en 1849 et l'U.D.C. érigée en 1867 sont à la base d'un important surplus économique profitant à toutes les régions mais dont le Québec semble l'un des premiers bénéficiaires. Troisièmement, les bénéfices de l'U.M.C. sont plus diffus, mais ils sont essentiels à la consolidation de l'U.D.C.. Le M.C.C. est l'élément de l'union économique du Canada dont les effets au Québec sont les plus complexes. L'actuel M.C.C. a des effets de redistribution, tant entre le Québec et les autres régions, qu'entre les

groupes sociaux au sein même du Québec. La souveraineté du Québec implique des modifications importantes au fonctionnement de l'actuel M.C.C. et cela nécessitera un grand arrimage des autres institutions de l'union économique canadienne.

3. *Modes de préservation de l'espace économique canadien*

Les éléments d'espace économique canadien à maintenir en place devront faire l'objet d'assentiment de part et d'autre, comme il sied aux relations entre États souverains. La forme de cet assentiment pourrait varier en fonction de son objet: le maintien de la majeure partie de cet espace et sa gestion nécessiteraient un consentement à un traité volumineux et complexe comportant des institutions internationales communes (partie 3.1); à l'opposé, la préservation de seuls quelques éléments de cette espace aurait requis un traité international beaucoup plus court et simple (dans certains cas il serait possible de s'en passer complètement: voir partie 3.2). Dans les deux cas[39], il s'agirait d'arranger les relations entre seulement deux partenaires, dont un équivaut physiquement à un tiers de l'autre, ce qui ne facilite guère l'instauration de l'équilibre dans les relations[40]. Étant donné, par ailleurs, que ces relations se nouent autour des questions ressortissant de l'union économique, il est naturel de puiser l'inspiration, tant dans la pratique de communautés économiques (Europe[41], Afrique et Amérique Latine[42]) toutes

39. Plusieurs experts conviés par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (*Les avis des spécialistes invités...*, Doc. de travail N° 4, 1991) ont présenté des projets de traités qui régiraient des futurs rapports entre le Québec et le Canada: T. COURCHENE (p. 220), J-Y. GRENON (p. 445), J-Y. MORIN (p. 749), E. ORBAN (p. 783), P. SOLDATOS (p. 927), R. TREMBLAY (p. 1011), D. TURP (p. 1057).

40. A ce sujet, P.V. LYON, *Le libre-échange canado-américain*, 1975, pp.20 à 24 et 27 à 32 et G.B. DOERN, *Europe Uniting* ..., 1991, p. 35 à 36.

41. Voir les textes et autres renseignements, dans GIDE, NOUEL, LOIRETTE, *Dictionnaire du marché commun* (feuilles mobiles); L. CARTOU, *Communautés européennes*, 10e éd., 1991; voir aussi les témoignages d'experts européens devant cette Commission: Ass. Nat. 1ère sess., 34ième Leg., Journal des débats, Commission parlementaire spéciale: H. RASMUSSEN, (le 27 janvier 1992, N° 21, CEAS-551), Ch. LOUIT, idem, CEAS-567; E. NOËL (le 28 janvier 1992, N° 22, CEAS-587). E. ORBAN, idem, CEAS-607; Voir aussi: L. BERGERON, «L'intégration européenne», dans: *Éléments d'analyse institutionnelle...*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991, Doc. de travail N° 2, p. 111 et s., particulièrement en ce qui concerne l'Union économique de Bénélux et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (pp. 230 à 235).

42. «General Treaty on Central American Integration» (1960), «Andean Subregional Integration (1969)» dans: *Basic Document of International Economic Law*, ed. S. Zamora and R. Brand, v. 2, pp. 525 et 591 respectivement; ce dernier traité est amendé par *The Quito Protocol* (1987), (1989) 28 I.L.M. 1165; Argentina-Brazil-Paraguay-Uruguay: *Treaty Establishing a Commun Market* (1991), (1991) 30 I.L.M. 1041; voir: *African Integration and Desintegration*, ed. par A.

intégrées à des degrés divers, que dans l'expérience des relations canado-américaines[43] où l'inégalité physique des parties est très prononcée.

3.1 Hypothèse de travail optimum: conclusion d'un traité de l'Union économique

La conclusion d'un traité international établissant une **Union économique Canada-Québec** serait une solution optimum pour deux raisons. Avant tout, il s'agirait d'une reconstitution des agrégats utilisables (voir Partie 1., supra) de l'actuel espace économique canadien sur le plan des relations entre deux États.

Ainsi, la nouvelle Union économique comporterait l'actuelle union douanière du Canada (y compris, nécessairement la zone de libre échange des biens qui est à sa base): la politique de commerce extérieur, les barrières tarifaires et non-tarifaires communes opposables aux États-tiers et l'absence de principe (au niveau atteint avant le traité) de celles-ci dans le commerce interne de l'Union. En ferait partie également des éléments existants et transposables du marché commun canadien, à savoir la libre circulation des capitaux, celle des services et la liberté d'établissement, aux niveaux atteints avant le traité de l'Union, de même que la libre circulation des personnes dans la mesure où elle est liée aux autres libertés existantes et nécessaire à leur réalisation. Finalement, l'Union comprendrait également les éléments d'union économique existante (domaines, hormis le commerce extérieur, où les législations, les politiques et - dans certains cas - les gestions fédérales sont uniformes à travers le Canada), dont l'union monétaire, le secteur bancaire et financier, le domaine de la propriété intellectuelle et la concurrence, les communications et les transports interprovinciaux, aériens, maritimes et par oléoducs[44].

Il est important à noter que si la préservation de l'espace économique existant constitue l'objectif général, le traité devrait avoir assez de flexibilité pour permettre de restreindre ou d'élargir la portée de l'Union selon la volonté concordante des parties et en fonction des circonstances (voir points 3.1.1 et 3.1.2 ci-dessous et l'appendice comportant une esquisse du traité de l'Union).

Hazlewood, London, 1967; *The Central American Common Market*, Business International Corp., New York, 1969.

43. Voir L. BLOOMFIELD et G. FITZGERALD, *Boundary Waters Problems of Canada and the United States*, 1958; M. Cohen, *The Regime of Boundary Waters - The Canadian - United States Experience*, (1975) III 146 RCADI 219; J. JOHNSON, J. SCHACHTER, *The Free Trade Agreement*, 1988; *Understanding the Free Trade Agreement*, ed. D. McRae and D. Steger, 1988.

44. Comme il a été souligné dans la partie 2, l'unité de gestion économique peut mener à terme à la convergence des politiques sociales; sur cet aspect d'intégration européenne, voir: P. MONAHAN, *Political and Economic Integration: The European Experience and Lessons for Canada*, 1991.

Par ailleurs, cette reconstitution de l'espace économique canadien s'effectuerait de commun accord entre États souverains, l'élément nouveau si l'on songe à l'origine législative de cet espace et, en même temps, l'élément dont la présence requiert (exception faite de situations décrites dans la partie 3.2) non seulement l'usage de la forme de traité international, mais surtout des modes de fonctionnement de cet espace qui sont foncièrement différents de ceux qui sont propres à l'ordre interne[45]. En raison de leur particularité propre aux relations internationales, le traité de l'Union devrait définir ces modes de fonctionnement qui concernent notamment la manière de prendre des décisions, la façon de gérer en commun des secteurs de l'espace économique et les modalités de règlement des litiges surgissant de l'exécution du traité de l'Union et d'autres textes qui en dépendent. Ces trois questions seront examinées dans l'ordre, suivies de suggestions au sujet du secrétariat de l'Union.

3.1.1 Établissement des règles à suivre au sein de l'Union économique

L'acceptation unanime du traité de l'Union par le Canada et le Québec est le reflet du principe immuable qui patronne aux rapports entre États souverains: aucune règle ne leur est opposable tant qu'ils n'y auront pas consenti. L'unanimité de rigueur est donc une condition d'existence des obligations. Ce principe devra bien entendu être respecté dans le cadre de l'Union, sans que ce respect exclue pour autant quelques aménagements. La présence de ces derniers est motivée d'abord par le risque d'une opposition radicale et politisé des points de vue, risque qui est habituellement plus prononcé dans les relations bilatérales entre partenaires de tailles disparates que dans des relations multilatérales. Des aménagements semblent également opportuns en raison de la nature économique de cette coopération internationale, domaine qui supporterait mal la carence des parties immobilisées dans leur opposition. Pour ces deux raisons, il faut envisager une procédure de prise de décision et une procédure de consultation.

3.1.1.1 Procédure de prise de résolutions obligatoires pour les parties

La prise de résolutions qui lient les parties (Canada et Québec) doit être confiée à l'organe réunissant les titulaires des fonctions suprêmes au sein de deux administrations nationales concernées. Cet organe, appelé **Conseil de l'Union**[46] réunirait lors des délibérations les plus importantes les deux premiers ministres, mais mettrait normalement face à face les ministres responsables des dossiers à l'ordre du jour au sein de leurs gouvernements respectifs, y compris

45. Un projet de cette nature, différent toutefois quant à ses modalités, a déjà été mis de l'avant par le Gouvernement du Québec dans: *La nouvelle entente Québec - Canada*, 1978, pp. 62 à 69. Par ailleurs, plusieurs témoins ont fait part des projets du même genre devant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, voir note 39, supra; voir aussi M. COVELL, *Thinking about the Rest of Canada...*, 1991, p. 34-37; P. RESNICK, *Toward a Canada-Quebec Union*, 1991.

46. Cet organe correspond tant au Conseil de la CEE (art. 148) qu'à la Commission qui existe en vertu de *l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* (art. 1802).

les ministres des affaires internationales. Des décisions préparatoires et des mesures d'exécution pourraient être confiées aux hauts fonctionnaires agissant sur instructions ministérielles[47].

Les sessions du Conseil sont convoquées selon les besoins, en dehors de sessions statutaires trimestrielles. Toute résolution[48] doit faire l'objet d'une acceptation unanime; dans le cas contraire aucune résolution ne serait prise, ce qui est le seul système praticable dans les relations bilatérales. Toutefois, afin d'atténuer le potentiel d'opposition rigide entre parties, le traité énoncerait le principe que toute résolution du Conseil ne sera adoptée qu'après la consultation d'un Comité d'experts par voie d'avis (voir point 3.1.2 infra), à moins qu'exceptionnellement les parties n'y renoncent unanimement au sein du Conseil.

Les résolutions prises par le Conseil établissent les politiques initiales et générales de l'Union et constituent les règles suprêmes de l'Union (sous réserve des nuances subséquentes): elles sont adoptées par les mêmes personnes que celles qui ont conclu le traité lui-même et leur effet, logiquement, peut soit affecter (amender, y ajouter ou y soustraire quelque chose) le traité, soit y apporter des mesures d'application (règlements, directives, projets de législations nationales uniformes).

Bien entendu, les résolutions qui énoncent initialement les politiques de l'Union sont obligatoires. Cependant, cette force obligatoire se révèle de différentes façons en fonction de la nature de chaque résolution. Les traités internationaux conclus dans le cadre du Conseil et relatifs à l'Union entrent en vigueur selon les modalités qu'ils prévoient eux-mêmes, par exemple la ratification (gouvernementale ou parlementaire) dans un délai fixé. Ce régime s'appliquerait également aux annexes du traité de l'Union (voir point 3.1.2 infra) qui soumettent des secteurs particuliers de l'économie à la gestion commune.

Les projets de législation uniforme (à être adoptés par les législateurs) dans les domaines où l'homogénéité des textes est essentielle et les directives du Conseil (qui lient quant aux résultats mais laissent aux destinataires le choix des moyens - domaines de coordination)[49] entraîneraient l'obligation de soumettre ces textes aux autorités nationales compétentes (législatives, réglementaires ou autres) dans un délai déterminé. L'adoption des projets de législation parallèle uniforme serait particulièrement importante dans le but d'assurer la primauté des règlements du

47. Cette façon de procéder est utilisée par la CEE, sans être prévue par le *Traité de Rome* de 1957; voir: L. CARTOU, *Communautés européennes*, 1991, 10e éd., p. 78.

48. Terme «résolution» est utilisé de façon qui englobe toute forme de délibération du Conseil; voir H. SCHERMERS, *International Institutional Law*, 1972, t. 2, p. 491 à 533.

49. La technique des directives est utilisée par la CEE, voir l'art. 189 du *Traité de Rome*.

Conseil en droits nationaux des Parties[50]. Ces règlements sont destinés à mettre en place les systèmes de gestion commune de différents domaines de l'Union et ils lient dès l'émission, tant l'Union elle-même que les Directorats et administrateurs (voir point 3.1.2 infra). Finalement, les décisions (nominations, mandats personnels, dépenses, etc.) obligent d'emblée l'Union et toute personne ou organe qui en est le destinataire. Une telle variété de résolutions du Conseil reflète la complexité des fonctions d'un organe qui a pour mission la direction d'une Union économique.

3.1.1.2 Procédure de consultation

Cette procédure précède celle de prise de résolutions[51]. Elle consiste en la nomination des **Comités d'experts** dans tous les domaines principaux dans lesquels l'Union se propose d'agir. Ces experts, nommés pour un mandat pluriannuel pour conseiller le Conseil au sujet d'un secteur d'activité ou au sujet d'une question individuelle (mandat temporaire) en nombre égal par les deux Parties (de 1 à 5 en fonction de l'envergure des sujets concernés), agiraient en qualité personnelle et indépendamment de leurs gouvernements nationaux respectifs. Leur mission consisterait à émettre des avis à l'adresse du Conseil, soit saisis par celui-ci (voir point 3.1.1 supra) avant la prise de toute résolution de nature générale et politique relevant de leur domaine, soit de leur propre initiative, quand ils le jugent d'intérêt pour le Conseil. Les avis émis, par voie d'une opinion unanime ou majoritaire des experts, ne lient pas le Conseil, mais ils sont publiés postérieurement, en même temps que les résolutions elles-mêmes. Ces avis, rédigés par des technocrates apolitiques devraient exercer une influence modératrice sur les politiciens siégeant au Conseil, tant du fait de leur contenu qu'à cause du risque d'avoir à expliquer à l'opinion publique des raisons d'avoir outrepassé un avis. L'avantage ultime de ces consultations devrait consister en une réduction notable de cas de carence du Conseil causés par l'impossibilité de parvenir à une solution de compromis acceptable de part et d'autre.

3.1.2 Gestion commune de certains secteurs relevant de l'Union économique

En fonction du résultat des négociations du traité de l'Union, celle-ci comporterait une partie ou la totalité de l'espace économique canadien actuel: elle pourrait même avoir une envergure supérieure à celui-ci. Parmi les domaines inclus dans l'Union, certains secteurs ne nécessite-

50. Cette solution ressemble à celle utilisée par l'art. 3 de la *Loi sur l'extradition* (L.R.C., c. E-21) qui confère aux traités d'extradition non seulement l'effet direct en droit interne, mais encore un effet supérieur à celui des dispositions de la Loi elle-même.

51. Une solution similaire est prévue au sein de la CEE en ce qui a trait au rôle du Comité économique et social (art. 193 à 198) et plusieurs autres organes de nature consultative (art. 105.2: Comité monétaire); voir L. CARTOU, *Communautés européennes*, 1991, 10e éd., pp. 89 à 99. Un système comparable existe sous forme de Commission mixte internationale mise sur pied par le Royaume-Uni (pour le Canada) et les États-Unis par le *Traité des eaux limitrophes* de 1909 (art. IX).

raient pas plus qu'un régime uniforme: ils n'auraient pas besoin d'un appareil d'administration quotidienne par l'Union, comme cela est aujourd'hui le cas, par exemple, des secteurs banquiers et financiers où seule une surveillance à distance est présente.

Certains autres domaines requièrent cependant l'existence d'une administration qui accomplit des actes de gestion courante. L'exemple notoire d'un tel secteur est le domaine monétaire où la Banque du Canada fixe le taux d'escompte, écoule les valeurs émises par le gouvernement, etc.[52] Il y en a d'autres: émission des permis et vérification de leur observation dans le domaine des communications et des pêches maritimes, vérification et enregistrement des titres de la propriété intellectuelle, commercialisation de certains produits agricoles[53], etc. Ces domaines, s'ils sont inclus dans l'Union, appellent la substitution d'une gestion fédérale actuelle par un système de gestion commune.

Cette substitution n'est pas sans causer quelques difficultés conceptuelles: s'agissant d'actes de gestion (exécution) - par opposition à la prise de décision politique - il ne paraît plus indispensable d'insister sur l'exigence de l'unanimité, mais il est malaisé d'imaginer que cette gestion puisse être assumée conjointement et harmonieusement par deux personnes dont l'une détiendrait en permanence 75% des suffrages à exprimer lors d'un vote. Par ailleurs, chacun des secteurs dénote des traits particuliers au point qu'il serait vain de songer à un régime administratif uniforme, au-delà de quelques principes de base qui seront énoncés ci-dessous.

L'inclusion d'un domaine qui appellerait une gestion commune s'effectue en vertu d'une disposition du traité de l'Union ou en vertu d'une annexe à ce traité conclue comme un accord international complémentaire à ce traité. Un tel arrangement assurerait une certaine flexibilité, en permettant d'ajouter ou d'y soustraire des domaines lorsque les parties le jugeraient opportun. Le traité lui-même ou l'annexe énoncerait les principes à suivre dans le cadre de la gestion, par exemple: dans le domaine monétaire l'objectif à poursuivre serait la stabilité des prix[54], dans le domaine des pêches maritimes il s'agirait de favoriser l'existence de la pêche artisanale côtière et la pêche industrielle hauturière, de veiller à la reproduction optimum des

---

52. Voir la *Loi sur la Banque du Canada*, (L.R.C., c. B-2)

53. Ces offices pourraient ne pas survivre à la conclusion des présentes *Négociations commerciales multilatérales* dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), dont l'art. XI.2(c)(i) autorise cette dérogation à la prohibition des barrières non-tarifaires. Quant à la gestion actuelle du secteur agricole par le Canada et le Québec voir: W.M. FURTAN et R.S. GREY, «Agriculture in an Independent Quebec», dans: *Broken Links...*, 1991, pp. 45 à 52. L'exemple de la gestion commune la plus avancée dans le domaine agricole constitue sans doute la Communauté européenne, voir. L. CARTOU, *Communautés européennes*, 9e éd., 1989, pp. 429 à 449.

54. Voir *Bâtissons ensemble l'avenir du Canada*, Propositions, Gouvernement du Canada, septembre 1991, p. 33 et 57.

ressources biologiques qui sont exploitées commercialement, etc. Ces énoncés généraux seraient complétés par un règlement adopté par le Conseil, comportant des règles toujours générales, mais plus précises et évolutives au sujet des modalités et des objectifs de la gestion d'un secteur en cause. *A.* titre d'exemple, le règlement sur le secteur des pêches maritimes pourrait reprendre les futures obligations internationales du Canada[55]: l'Union doit d'abord déterminer scientifiquement le potentiel des prises de chaque espèce dans sa zone de pêche, ensuite déterminer objectivement sa capacité de prises de chaque espèce recherchée et, finalement, distribuer l'éventuel excédant du potentiel sur sa capacité de prises aux États étrangers dont les ressortissants avaient déjà exploité l'espèce en question dans cette zone.

Les règlements énonceraient également la structure des organes de gestion de chaque secteur, en apportant des variantes nécessaires au schéma général suivant:

a) La gestion commune de chaque secteur concerné est assurée par un **Directorat** composé d'administrateurs, ayant une compétence établie dans ce domaine et agissant indépendamment de leurs gouvernements respectifs, de préférence avec statut d'employés à plein temps de l'Union pendant un mandat pluriannuel.

b) Aux fins de nomination des administrateurs, l'espace économique canadien serait divisé en cinq régions (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique, les territoires septentrionaux étant rattachés aux régions situées aux extrémités)[56] ou moins en cas d'absence d'intérêt (exemple: les Prairies à l'égard de la pêche maritime); chaque région concernée nommerait un administrateur (ou l'autorité canadienne en nommerait un par région) qui disposerait lors des votes au sein du directorat d'un nombre de suffrages pondéré en fonction du «poids propre» de sa région au sein du secteur de la gestion commune en question. Par exemple, les administrateurs du système monétaire pourraient disposer des suffrages en nombre égal au pourcentage de l'apport de leurs régions respectives au PNB du Canada au moment de la conclusion du traité de l'Union (pourcentage révisable par le Conseil en fonction de l'évolution de cet apport); l'administrateur québécois dans le secteur du lait industriel disposerait de 48% de suffrages dans la fixation de répartition régionale du quota national du lait industriel; dans la détermination du quota d'importation d'automobiles japonaises le représentant du Québec

---

55. Énoncés dans la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1982 (qui est sur le point d'entrer en vigueur et à laquelle le Québec adhérera sans doute après l'accession à la souveraineté), arts 61 et 62. Ce système présuppose le maintien en place de la zone économique exclusive qui deviendrait alors commune au Canada et au Québec (cf. arts 55 et 56 de la Convention), voir R.-J. DUPUY et D. VIGNES, *Traité du nouveau droit de la mer*, 1985, en particulier: *La pêche* par C.A. FLEICHER, pp. 879 et s.

56. Ch. TAYLOR préfère la structure régionale pour le Canada dans la perspective de toute modification constitutionnelle, voir: *Les avis de spécialistes...*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991, Doc. de travail N° 4, pp. 972 et 975; voir aussi: R. WATTS, *idem*, pp. 1158 et 1159.

n'aurait par contre que 15 % de suffrages[57]. Les modalités de ce calcul seraient ajustables aux particularités de chaque secteur (par exemple, en tenant compte des consommateurs et des fournisseurs), mais le principe du vote pondéré devrait être suivi[58] dans tous les secteurs: il allie la compétence avec l'importance quantitative d'une région, tout en réduisant le risque d'une minorisation systématique d'une région.

c) Les administrateurs auraient pour responsabilité l'application des politiques et règles arrêtées par le Conseil dans l'annexe et le règlement et, notamment, celle de la prise de décisions individuelles requises par la nature de leur secteur (par exemple, dans le domaine des pêches maritimes: la détermination des niveaux des prises de différentes espèces de ressources biologiques, l'émission des permis de pêche, etc.); les administrateurs auraient également la faculté d'adresser des recommandations relatives à leurs secteurs au Conseil et aux Comités d'experts.

3.1.3 Systèmes de solution des litiges au sein de l'Union

La solution des litiges internationaux dans le contexte des relations bilatérales est une question très délicate, car si les procédures et les circonstances devaient déboucher à des confrontations contentieuses fréquentes entre Parties au traité, la mauvaise atmosphère ainsi créée finirait par se répercuter négativement sur la mise en oeuvre du traité lui-même[59]. A cause de cela, la plupart des traités bilatéraux ont laissé le soin de résoudre des différends aux Parties elles-mêmes par voie de négociation. Cette solution n'est pas facile à adopter ici pour deux raisons: le domaine et l'agencement des relations entre les Parties dans le traité de l'Union laissent une place importante à la législation et à l'administration nationales de chaque Partie. Les litiges internationaux surgissent à cause de celles-ci ne sont pas faciles à négocier ou à résoudre. Par ailleurs, l'Union comporte elle-même une structure administrative qui accomplit des actes dont la légalité et le respect se prête mal aux négociations et au compromis.

---

57. Tous ces chiffres sont approximatifs aux fins de démonstration seulement.

58. Ce système est rare, mais pas exceptionnel; il est utilisé dans les organisations internationales aussi importantes que la *Communauté économique européenne* (art. 148 à propos du Conseil) et le *Fonds monétaire international* (art. XII s. 3 et s. 5 à propos du Conseil d'administration), voir H. SCHERMERS, *International Institutional Law*, 1972, t. 2, pp. 331; voir L. CARTOU, *Communautés européennes*, 1991, 10e éd., p. 74; le Gouvernement du Québec suggérait cette solution dans le domaine monétaire: *La nouvelle entente Québec-Canada*, 1979, p. 68; J-.Y MORIN accepte également le principe de pondération en ce qui a trait aux compétences exclusives des organes communs, voir: note 39, *infra*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Doc. de travail N° 4, p. 776.

59. Voir en général H. SCHERMERS, *International Institutional Law*, 1972, t. 1, pp. 241 à 243.

Pour ces raisons, il y aurait lieu d'envisager un système de règlement des litiges propre à l'Union et composé de deux volets[60]:

a) Le premier volet concernerait les différends entre Parties au traité de l'Union au sujet de la compatibilité de leur droit interne, de leurs décisions internes (judiciaires ou administratives) et, en général, de la conduite d'une Partie - avec le traité et le reste du droit international applicable aux deux Parties. La Partie qui s'estime lésée aurait le droit de saisir d'un tel litige une **Commission d'arbitrage** composée de quatre arbitres nationaux (chaque Partie en nomme deux) et le Président de citoyenneté d'un État-tiers choisi par les quatre[61]. La Commission rend la sentence sur la base du droit international (traité de l'Union et le droit général applicable) à l'issue d'une procédure contradictoire. La sentence lie les Parties, mais elle ne peut évidemment pas faire l'objet d'une exécution forcée. Toutefois, au cas où la Partie perdante ne se conformerait pas à la sentence, la victime pourrait suspendre l'application du traité ou d'une de ses dispositions, de manière à infliger à l'État réfractaire un dommage équivalent au préjudice subi par la victime[62].

b) Le deuxième volet du système de règlement des litiges concernerait exclusivement le contentieux résultant de l'application du traité, des résolutions du Conseil et des mesures d'exécution du traité aux personnes physiques et morales assujetties à ces textes. Ce sont:

- les fonctionnaires de l'Union et l'Union elle-même en ce qui concerne les litiges relevant des relations de travail;

---

60. Une distribution analogue se trouve dans l'*Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, dans les arts 1807 et 1903 d'un côté et dans l'art. 1904 - de l'autre côté. Voir J. JOHNSON et J. SCHACHTER, *A Free Trade Agreement ...*, 1988, pp. 160 à 170; *Understanding the Free Trade Agreement*, ed. par D.M. McRae et D. Steger, pp. 21 à 46 (contributions de L. LEGAULT et J. KATZ); *Trade-off on Free Trade*, ed. par. M. GOLD et D. LEYTON-BROWN, 1988, pp. 173 à 196 (contributions de W. DAVEY, D. STEGER et J. QUINN). La Cour de justice des Communautés européennes qui cumule ces deux fonctions (cf. L. CARTOU, *Communautés européennes*, 1989, 9e éd., p. 217 et s.) constitue également le modèle de cette structure, surtout après l'amendement des arts 168 et 188 CEE par l'Acte unique européen de 1986 (art. 4, 5, 11 et 12), assorti de la décision 88-591 (J.O.C.E. N° L-319 du 25 nov. 1988) qui met sur pied un «tribunal de première instance» de la Cour de la justice en question.

61. Au cas où ces litiges devaient devenir fréquents, l'on pourrait songer à la nomination des arbitres pour un mandat pluriannuel au service exclusif de l'Union.

62. Une solution analogue est prévue à l'art. 1807.9 de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* et à l'art. XXIII.2 de l'*Accord général des tarifs douaniers et le commerce*, voir H. SCHERMERS, *International Institutional Law*, 1972, t. 2, p. 590, où autres exemples sont cités, incluant les arts 91, 107 et 115 par. 1 CEE.

- les personnes agissant au nom de l'Union (administrateurs, fonctionnaires et Secrétaires généraux) quant la légalité de leurs actes contestée par leurs destinataires et des Parties au traité;

- les personnes privées qui sont soumises à la réglementation de l'Union, dans les secteurs faisant l'objet d'une gestion commune et qui ont contrevenu à cette réglementation (exemple: irrégularités lors de la commercialisation des produits agricoles réglementés) - selon la plainte d'une victime, d'une Partie ou des Secrétaires généraux de l'Union.

Ces litiges sont tranchés par un **Tribunal** composé de **trois juges-arbitres**, dont deux désignés sur deux listes établies par les deux Parties et le troisième est choisi par ces deux arbitres sur une des deux listes[63]. Les juges statuent en droit et sans appel, hormis le pourvoi pour erreur de droit devant la **Commission d'arbitrage**. Les jugements rendus à l'égard des particuliers pourraient faire l'objet d'exécution forcée, assurée par les moyens de l'État souverain sur le territoire où l'exécution doit avoir lieu[64].

3.1.4 Secrétariat de l'Union économique

Abstraction faite de la question de savoir si l'Union est une organisation internationale, celle-la aura besoin d'un support administratif sous forme de personnel, bureaux, archives, communications etc[65]. Ce support est appelé couramment un secrétariat international. Il peut être organisé sur deux bases: unitaire (secrétariat localisé pour l'essentiel à un endroit) ou divisée en deux sections nationales[66]. Cette dernière situation est suggérée dans le cas de l'Union, parce qu'elle évite la minorisation du partenaire plus petit dans les relations bilatérales et parce qu'elle pourrait être financièrement moins onéreuse. Le **Secrétariat** est donc divisé en deux **Sections nationales** qui doivent travailler en contact constant, ce que favoriserait une localisation très rapprochée, comme Ottawa et Hull. Chaque section est dirigée par un Secrétaire général, nommé par l'État de son origine, mais qui est à l'emploi de l'Union et agit indépendamment de son gouvernement pendant le mandat. Il en est de même de tous les fonctionnaires embauchés par chaque Section nationale.

---

63. Si le nombre de litiges le justifiaient, l'on pourrait nommer les juges-arbitres à temps plein, tout en gardant la possibilité de choix.

64. Le système ressemble à celui de la CEE (art. 172 à 175).

65. Voir en général H. SCHERMERS, *International Institutional Law*, 1972, t. 1, p. 4 à 15 et 182 à 222 et J. SIOTIS, *Essai sur le secrétariat international*, 1963.

66. Ce type d'arrangement du secrétariat est propre à la Commission mixte internationale et à la Commission de l'*Accord de libre échange Canada États-Unis*, (art 1802 et 1909); voir: BLOOMFIELD and FITZGERALD, *Boundary Waters ..., op. cit.*, p. 53; COHEN, *The Regime ..., op. cit.*, p. 259 et 267.

Chacune de ces sections abrite en particulier les bureaux des personnes agissant pour le compte de l'Union: Secrétaire général et son personnel, experts travaillant à plein temps pour leurs Comités, administrateurs et juges (arbitres). Chaque Partie assume la totalité de dépenses de sa section nationale et celles des personnes nommées par elle; seules les dépenses effectuées à l'égard des tiers (par exemple: juges et arbitres provenant des États-tiers, démarches à l'étranger) seraient partagées. Toutes les personnes agissant pour le compte de l'Union bénéficient d'une immunité de juridiction à l'égard d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

A moins que le Conseil n'en décide autrement, l'Union est représentée à l'extérieur par les deux Secrétaires généraux, qui doivent signer tous deux toute communication officielle émanant de l'Union. Cette question a une importance certaine, si l'on songe en particulier à la compétence de l'Union en matière de commerce extérieur et à ses conséquences: l'Union qui regroupe deux États sur un seul territoire douanier est en principe la seule qui puisse agir au nom de ses membres dans les négociations commerciales internationales, notamment au sein du GATT[67]. Dans ces circonstances, l'Union devrait posséder également la faculté d'établir les missions permanentes à l'étranger.

3.1.5 Conclusions

En premier lieu vient à l'esprit l'inévitable interrogation au sujet de la probabilité qu'un tel traité de l'Union économique entre le Québec et le reste du Canada voie le jour en deça du délai d'un an établi par le Québec. Au mois de mars 1992 cette probabilité semble incertaine pour trois motifs qui s'additionnent. Le premier obstacle - le plus apparent et le plus simple - est le temps ou plutôt l'insuffisance de temps disponible. Les accords de libre-échange récents[68] - nettement plus simples qu'un traité d'Union économique - ont été débattus pendant plusieurs années par des entités bien rompues aux négociations internationales et qui n'étaient habitées par aucun ressentiment mutuel majeur. Dans ce contexte, l'idée de mettre au point un traité de l'Union économique, même dans sa variante la plus modeste, en l'espace d'une année post-référendaire paraîtrait difficile à réaliser. Bien entendu, les négociations commencées se poursuivraient[69] au-delà de la date de proclamation de la souveraineté, mais l'avantage psycho-

67. Chaque territoire douanier constitue en vertu de *l'Accord général* ... (GATT) une Partie Contractante (art. I.1, art. XXIV.5 a) et .8 a). Tel est le cas de la CEE, dont tous les États-membres sont représentés par la Commission lors des négociations (art. 228) mais son mandat de même que le résultat des négociations sont approuvés par le Conseil des Ministres. Voir G. Isaac, *Droit communautaire général*, 1989, p. 102 à 104.

68. Canada-États-Unis, Israël-États-Unis (1985), 1985 24 ILM 653; Australie-Nouvelle-Zélande (1983), 1983, 22 ILM 945.

69. Voir cependant dans la Partie 1 des questions sur la nature de ces négociations: fédérales ou internationales. Par ailleurs, il serait important d'envisager des solutions de remplacement, même provisoires, qui pourraient être mises en place avant le jour de cette proclamation (voir section 3.2

logique d'avoir des rapports entre le Québec et le reste du Canada établis sur une base ferme à ce moment-là serait perdu.

Deuxième incertitude est reliée à la volonté du reste du Canada d'entreprendre la négociation d'un traité d'Union économique avec le Québec. Celui-ci ne sera sans doute fixé sur ce point qu'après le référendum, mais plusieurs ont déjà laissé planer les doutes au sujet de l'intérêt du reste du Canada à avoir une telle entente avec le Québec[70]. Par ailleurs, des régions canadiennes, seules l'Ontario (15% d'exportations totales destinées au Québec) et la région d'Atlantique (20% d'exportations totales destinées au Québec) ont des liens commerciaux avec le Québec suffisamment étoffés pour être vraiment poussées à s'entendre au sujet du commerce mutuel sans que cela revête nécessairement la forme d'un traité de l'Union (voir 3.2 ci-dessous)[71]. L'on peut sans doute prendre pour acquis que le reste du Canada discutera (quand il s'estimera en mesure de le faire) avec le Québec des questions de succession d'États (dette nationale, traités internationaux, etc.) mais ni la date, ni l'ordre du jour de ces pourparlers ne sauraient être anticipés (sous réserve de quelques nuances dans la partie 3.2, infra).

Finalement, un troisième motif qui est relié au Québec lui-même. Après avoir esquissé l'éventuel traité de l'Union économique Canada-Québec, il est possible d'en tirer deux leçons. D'un côté, la conclusion d'un tel traité, si elle ouvre au Québec des possibilités de prendre part à la prise de décisions dans les domaines dont les provinces sont jusqu'à présent juridiquement exclues, n'élargit pas nécessairement l'autonomie du Québec, car toutes les résolutions de principe exigent l'unanimité. Le gain net de pouvoir serait donc fonction des circonstances: soit celui d'empêcher de procéder, soit un véritable gain de décider positivement à un sujet au sein du Conseil unanime[72].

---

infra).

70. T. COURCHENE, *In Praise of Renewed Federalism*, 1991, pp. 54-59; P. MONAHAN and L. COVELLO, *An Agenda...*, pp. 107-112; G. RITCHIE dans Débats de l'Assemblée nationale, Commission parlementaire spéciale, CEAS-662, le 29 janvier 1992 (MONAHAN et RITCHIE envisagent seulement la négociation d'un traité sur une zone de libre-échange). R. TREMBLAY («Constitutional Political Economy and Trade Policies between Quebec and Canada», dans: *Broken Links* ..., 1991, p. 76) prétend que le maintien de «common market relationship» est dans l'intérêt des deux.

71. Les données provisoires plus récentes citées par P-P. PROULX («Comments...», dans: *Economic Dimension of Constitutional Change*, vol. 2, 1991, pp. 506 à 508, ed. R. Boadway, T. Courchene, D. Purvis) indiquent une tendance à la baisse de ces pourcentages.

72. Cf. C. PESTIEAU, «External Economic Relations and Constitutional Change», dans: Beck et Bernier (ed.), *Canada and the New Constitution...*, 1983, vol. 2, p. 245; M. COVELL, *Thinking about the Rest of Canada*, 1991, p. 37.

De l'autre côté, lors de la négociation qui mènerait à la conclusion d'un traité de l'Union économique le Québec pourrait s'avérer vulnérable à l'égard des exigences visant à incorporer dans cette Union d'un ou des secteurs relevant jusqu'à présent exclusivement des provinces (par exemple: commerce de valeurs mobilières), comme contrepartie d'y inclure un autre élément de l'espace économique canadien auquel le Québec tiendrait[73]. Un tel marchandage, courant dans les relations internationales, pourrait se solder par la réduction consentie bon gré mal gré des pouvoirs exclusifs du Québec par rapport à la situation présente.

Un tel scénario montre qu'il serait prématuré de prétendre que le Québec aurait en tout état de cause l'intérêt à restaurer, dès son accession à la souveraineté, l'espace économique canadien par voie d'un traité de l'Union économique. Rappelons qu'il n'est pas certain, non plus, que le Québec soit en mesure d'y parvenir pour des raisons qui tiennent aux délais et à l'attitude du reste du Canada. Autant envisager aussitôt des solutions de rechange.

3.2 Hypothèses de travail alternatives à la conclusion d'un traité de l'Union économique

Les solutions de remplacement à la conclusion du traité de l'Union avec le reste du Canada sont essentiellement de deux sortes, en fonction de l'attitude adoptée par le partenaire du Québec: solutions dégagées en commun et solutions dont le Québec serait le seul auteur.

3.2.1 Solutions alternatives agréées par le Québec et le reste du Canada

Ces solutions alternatives, pour être réelles, doivent posséder deux caractéristiques: être relativement simples et, par conséquent, susceptibles d'une acceptation et d'une mise en place rapide de part et d'autre en raison des délais qui pourraient devenir brefs au moment où on en viendrait à les envisager.

Par ailleurs, ces solutions doivent être convenables quant au fond, c'est-à-dire elles doivent viser et assurer les conditions indispensables à ce que le maintien de l'espace économique canadien représente un intérêt pour le Québec et le reste du Canada. L'intérêt en question dépend d'une condition principale et deux accessoires. Principalement, le Québec devrait se trouver, avant comme après l'accession à la souveraineté, dans la position de pouvoir faire le commerce librement avec le reste du Canada, notamment avec l'Ontario et la région d'Atlanti-

73. T. COURCHENE, *idem* (voir note 70, *supra*), pp. 35, 40 et 53 à 54, et 58 y fait allusion; voir le témoignage devant cette Commission de I. BERNIER (le 22 janvier 1991: *La dimension juridique des relations commerciales du Québec souverain*, p. 76 à 80). I. BERNIER, (*Les avis de spécialistes* ..., Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991, Doc. de travail N° 4, pp. 71 à 85) fait également état des préoccupations qui précèdent.

que[74]. En effet, la gestion commune d'un secteur, la coordination des politiques - en bref l'union économique - ne représente pour le Québec qu'un enjeu réduit en l'absence d'accès libre à cette partie du marché canadien où le Québec écoulerait la majeure partie de ses exportations. Dans ce sens, le maintien en place de la zone de libre échange canadien qui existe à l'heure actuelle en vertu de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue pour le Québec à la fois un élément principal et un minimum qu'il vaudrait la peine de négocier[75].

Si le maintien d'une zone de libre-échange était possible, le Québec aurait intérêt à négocier afin que l'on y ajoute, ensemble de préférence, l'union douanière existante et l'union monétaire qui est en place: la première pour maintenir l'intégrité du régime douanier et commercial extérieur en tant que défense contre concurrence des États-tiers beaucoup plus compétitifs; la seconde pour épargner au Québec l'effort de soutenir d'emblée la valeur de sa propre monnaie sur le marché de changes. Si ces conditions étaient remplies, deux façons de procéder seraient disponibles:

a) Le Québec et le reste du Canada s'entendraient par voie d'un traité sur la préservation partielle ou totale de ces éléments de l'espace économique canadien qui présentent des avantages certains pour les deux:

- Le maintien en place d'une zone de libre-échange existante ne nécessiterait ni des concessions importantes, ni une mise en place d'une structure compliquée: à la rigueur, un seul organe de coordination politique et une procédure de règlement des litiges suffiraient; étant donné que les modèles récents de libre échange abondent, les négociateurs pourraient simplement en ajuster un aux circonstances présentes[76]. Cet arrangement serait similaire à celui qui existe actuellement entre le Canada et les États-Unis avec tous les avantages de principe

---

74. Les données sur les échanges sont fournies, entre autres, dans: *Un projet commun* ..., Conseil économique du Canada, 1991, pp. 36 à 41; T. COURCHENE, *In Praise of Renewed Federalism*, 1991, pp. 15 à 22; P-P. PROULX et G. CAUCHY, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces...», dans: *Éléments d'analyse économiques pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, 1991, Doc. de travail N° 1, pp. 55 à 165.

75. Cette opinion est partagée par d'autres: voir *supra note* 73; voir à ce sujet en général: la note du Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (voir note 5, supra): *L'accès du Québec au marché extérieur* ..., p. 32 et s.; R. LIPSEY, «Rapporteur's Report», dans: *Economic Dimensions of Constitutional Change*, 1991, vol. 2, p. 552, ed. par R. Boadway, T. Courchene et D. Purvis; voir aussi le témoignage de I. BERNIER devant cette Commission, (le 22 janvier 1992: *Les dimensions juridiques des relations commerciales du Québec souverain*, pp. 74 à 76).

76. Parmi les études consacrées à la notion et à la pratique passée des zones de libre échange, voir P.V. LYON, *Le libre-échange canado-américain et l'indépendance du Canada*, Conseil économique du Canada, 1975, en particulier pp. 13 à 19.

(absence de principe des barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce des biens et de certains services) et ses inconvénients: vérification d'origine des marchandises à la frontière, risque d'imposition des charges fiscales (droits compensateurs ou antidumping)[77], nécessité pour le Québec d'établir ses propres contrôles douaniers et de négocier l'accès à tous les accords internationaux importants en la matière: GATT, *Accord de libre-échange*, *Pacte de l'automobile*, etc. En un mot, le Québec assumerait tout le fardeau d'avoir un territoire douanier autonome[78].

- Cette zone de libre-échange serait coiffée de préférence au moyen d'un même traité, d'une union douanière: l'on maintiendrait en place le tarif douanier extérieur et des obstacles non-tarifaires envers les États-tiers, tandis que le commerce entre le Québec et le reste du Canada serait demeuré exonéré de toutes charges fiscales. Le détournement des flux commerciaux habituels du Québec n'aurait pas eu lieu[79]. Cette situation aurait pour avantage supplémentaire soit de faciliter à terme, soit de dispenser temporairement le Québec des démarches auprès du GATT en vue d'accession et auprès des États-Unis au sujet de l'élargissement au Québec de l'*Accord de libre-échange* et du *Pacte de l'automobile*, car l'ancien territoire douanier du Canada demeurerait intact. Ni les Parties Contractantes du GATT, ni les États-Unis ne pourraient en effet prétendre que le changement de la situation du Québec affecterait le fond de leurs engagements mutuels envers le Canada[80].

---

77. Voir R. LIPSEY, «Comments on Bélanger-Campeau Commission's Papers on Trade Relations», dans: *Broken Links*..., 1991, p. 60.

78. Cette situation est prévue par l'article XXIV.5(b) et .8(b) en ce qui concerne la zone de libre-échange autorisée par le GATT et par l'art. XXVI.5c) qui permet de parrainer l'accession au GATT d'une ancienne partie du territoire douanier devenue autonome; voir, J. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, 1969, p. 96 et s. A moins qu'un traité international ne prévoit autre chose, tout nouvel État est appelé à entreprendre des démarches afin de devenir partie aux traités existants. Cette éventualité et ses variantes en ce qui concerne les relations du Québec avec le GATT sont examinées par I. BERNIER dans son témoignage devant cette Commission (le 29 janvier 1992: *La dimension juridique des relations commerciales du Québec souverain*, pp. 36 à 47), au sujet du Québec et les autres accords commerciaux avec les États-Unis, voir: idem, pp. 56 à 58.

79. T. COURCHENE, («The Quebec Sovereignty Scenario...», dans: *Economic Dimensions of Constitutional Change*, 1991, vol. 2, pp. 477 à 482, ed. R. Boadway, T. Courchene et D. Purvis) est d'avis qu'une union douanière qui reflète la politique d'un État visant à satisfaire les intérêts de ses économies régionales, ne pourrait survivre au Canada lui-même; P. Fortin (idem, p. 341) est d'avis contraire.

80. Voir T. COURCHENE (note 79, *supra*), pp. 485 à 486; voir les arts XXII.1, XXIII.1, XXIV.5a, et .6 et .8 a) GATT. Cela n'empêcherait pas le Québec de solliciter la qualité de parties aux traités internationaux. (cf. XXXIII GATT), et J. JACKSON, *Legal Problems of International Economic Relations*, 1977, p. 421.

Cependant, dans ce scénario d'entente rapide, l'union douanière demeurerait sans doute gérée par le reste du Canada seul, comme aujourd'hui. En effet, l'agencement de la participation du Québec, à un titre autre que consultatif, s'avérerait probablement un problème trop complexe eu égard au temps disponible. La situation serait différente si les Parties estimaient disposer du temps nécessaire, auquel cas elles pourraient négocier la solution d'une gestion commune dans ce secteur seulement (voir partie 3.1, supra)[81].

- A l'union douanière s'ajouterait, de préférence au moyen d'un même traité, une union monétaire qui serait simplement maintenue en place, sans changement de structures du pouvoir et sans participation (autre que consultative) du Québec à la gestion comme maintenant[82]. Un tel arrangement, si l'on y parvenait avant la date d'accession à la souveraineté, non seulement permettrait de préserver l'essentiel du système monétaire financier et bancaire, mais aussi il épargnerait au dollar canadien une partie des pressions spéculatives à la baisse. Le Québec n'aurait pas non plus à solliciter immédiatement l'admission au *Fonds monétaire international*[83]. Pour des raisons identiques que celles invoquées au sujet de l'union douanière, le Québec pourrait, soit accepter le *statu quo* en tant que solution provisoire, soit négocier longuement une véritable gestion commune du domaine monétaire canadien, cette dernière solution équivaudrait toutefois à un chambardement des structures et pouvoirs existants, à commencer par la Banque du Canada et par sa position au sein de l'administration fédérale.

Ainsi, il aurait été possible de replacer rapidement - quant à la substance - les éléments les plus précieux de l'espace économique canadien au moment où le Québec amorcerait une délicate transition du statut de composante fédérée à celui d'un État souverain. Un tel traité, si insatisfaisant et provisoire qu'il puisse paraître par ailleurs, aurait deux avantages: la reconstitution

---

81. Voir dans ce sens R. LIPSEY, «Comments...», dans: *Brokens Links*, 1991, p. 65.

82. Voir B. FORTIN, «Les options monétaires d'un Québec souverain», dans: *Éléments d'analyse économique pertinents* ..., Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Doc. de travail N° 1, 1991, pp. 283 à 309 et D. RACETTE, *Intégration financière internationale*..., *idem*, p. 273. Voir aussi P. HOWITT, *Constitutional Reform and the Bank of Canada*, p. 383 et J.P. CHANT, «Financial Regulation Under Alternative Constitutional Arrangements», dans: *Economic Dimension of Constitutional Change*, 1991, vol. 2, p. 409, ed. par R. Boadway, T. Courchene et D. Purvis; D. LAIDLER est en faveur de cette solution, quel que soit le résultat d'une entente ou d'une décision unilatérale du Québec; voir Assemblée nationale du Québec, 1e sess., 34e Leg. *Journal des débats*, Commission parlementaire spéciale, le 6 février 1992 (N° 26) CEAS-794 à 795; dans le même sens B. Fortin, le 3 décembre 1991 (N° 12) CEAS-306 à 313 et V. Leroy, le 9 décembre 1991 (N° 14) CEAS-354 à 355.

83. Au sujet des conséquences de la souveraineté du Québec dans les cas du Fonds monétaire international, y compris sur le Canada en tant qu'État-membre, voir: I. BERNIER, *La dimension juridique*... (témoignage cité devant cette Commission), pp. 49 à 53, voir en général sur le régime monétaire international actuel, D. CARREAU, Th. FLORY, P. JUILLARD, *Droit international économique*, 3e éd., 1990, pp. 340 et s.

de cet espace économique canadien reposerait sur des obligations internationales et, de l'autre côté, si les circonstances devenaient ensuite plus favorables, ce traité international pourrait être renégocié dans le contexte où la pression des échéances et d'autres circonstances serait moindre et plus propice à une discussion sereine, détaillée et prolongée.

b) Les gains du Québec résultant de la reconstitution de l'union douanière (incluant la zone de libre-échange) et de l'union monétaire paraissent suffisamment importants que le Québec soit prêt à accepter un tel arrangement, même si on le lui proposait non pas sous forme d'un traité international, mais sous forme de législations parallèles identiques à adopter séparément par le reste du Canada et par le Québec souverain. Rien ne semble s'opposer à cette façon de procéder, tant dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* que dans les *Statuts du Fonds monétaire international*: dans les deux cas la forme dans laquelle les États s'entendent paraît indifférente et seule compte la compatibilité du fond de la situation créée avec la lettre des engagements internationaux[84].

Cette solution aurait tout de même fait disparaître - faute de traité - tout engagement formel sur le plan international. Elle pourrait s'avérer instable à terme, car le Québec n'aurait, ni de moyens formels de s'opposer à un amendement législatif effectué dans le reste du Canada, ni de réclamations fondées sur le droit international à faire valoir à cette occasion. L'on peut imaginer que la solution de législations parallèles serait mise de l'avant par le reste du Canada au cas où la conclusion d'un traité au même sujet serait jugée impraticable. Cette considération n'enlève rien aux raisons qui militeraient en faveur de l'acceptation de cet arrangement, faute de choix entre celui-ci et un traité international et, comme dans l'hypothèse précédente, à titre de solution provisoire appelée à être modifiée dès que les circonstances le permettraient.

3.2.2 Solution alternative mise en place par le Québec seul

Certains économistes professent l'opinion voulant que le Québec souverain se maintienne par sa propre décision au sein de l'union monétaire canadienne, à défaut de pouvoir procéder par traité international ou par législation parallèle en l'absence de toute coopération du reste du Canada. Une telle solution serait praticable, en dépit de certains inconvénients et elle ne paraît pas incompatible avec les *Statuts du Fonds monétaire international* dont le Canada est membre[85].

---

84. Le GATT connaît un cas potentiellement analogue de relations commerciales entre l'Inde et la Pakistan après rupture de 1947: étant donné que ces États ont longuement constitué une entité économique, l'art. XXIV.11 (et l'annexe I à celui-ci) GATT les autorise à s'entendre au sujet des relations commerciales mutuelles de manière «en général compatible avec le présent Accord».

85. Cette hypothèse est invoquée dans le *Rapport sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 1991, p. 66. Le Fonds connaît des précédents relatifs aux États qui ont adopté la monnaie d'un autre État, soit de commun accord, soit unilatéralement - ce qui ne les a pas empêché de devenir membre(s) du FMI; voir J. GOLD *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, 1974, pp. 90 à 100; voir aussi T. COURCHENE, *In praise of Renewed Federalism*, 1991, p.

Dans le même ordre d'idées, il est permis de penser que le Québec pourrait faire la même chose en ce qui concerne son maintien au sein de l'union douanière canadienne ou théoriquement, au sein de la zone canadienne de libre-échange. Cette dernière éventualité représente évidemment un intérêt plus limité. Dans les deux cas cependant, de telles décisions unilatérales ne sembleraient pas contrevenir à la lettre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* pour des raisons énoncées ci-dessus à propos de la solution des législations parallèles.

L'attitude du Québec consisterait à continuer d'appliquer en pratique à l'égard des États-tiers sur son territoire le régime douanier et commercial canadien, tout en laissant les marchandises, les services et les capitaux originaires du reste du Canada franchir librement ses frontières, sous condition nécessaire de réciprocité évidemment. Toute modification subséquente du régime douanier et commercial canadien serait automatiquement incorporée dans son droit par le Québec, de manière à préserver l'intégrité du territoire douanier. Les négociations des traités commerciaux subséquents par le reste du Canada s'effectueraient en présence ou en consultation du Québec par voie d'une collaboration pragmatique[86].

Une telle conduite ne pourrait théoriquement empêcher le reste du Canada d'ériger des barrières douanières à l'égard des marchandises d'origine québécoise. Elle fournirait tout de même aux groupes de pression d'Ontario et de la région de l'Atlantique, intéressés au maintien de l'union douanière avec le Québec, des puissants arguments qui seraient susceptibles de dissuader le reste du Canada de mettre terme à cette union douanière de fait, du moins tant que cela resterait dans leur intérêt. Bien entendu, la situation ci-dessus reposant exclusivement sur l'intérêt individuel de part et d'autre, elle ne saurait être envisagée autrement que comme solution transitoire. Cependant, sa présence à la date d'accession du Québec à la souveraineté aurait facilité la transition en écartant pour le moment un des problèmes majeurs avec lequel le Québec souverain aurait autrement eu à s'occuper d'emblée.

---

48 et 49.

86. Le GATT accepte l'application de l'*Accord général* et des accords complémentaires non seulement aux États-membres, mais aussi à ceux qui ne le sont pas (application de facto et la participation des États non-membres aux négociations commerciales multilatérales), voir: O. LONG, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, 1987, pp. 40 à 41. Le GATT ne s'oppose pas aux arrangements commerciaux entre les États membres et ceux qui ne le sont pas, étendant ainsi à ces derniers les avantages dus aux États-membres, pourvu que ces arrangements ne se soldent pas par des mesures discriminatoires; cf. J. JACKSON, *World Trade and the Law of GATT*, 1969, p. 118.

Conclusions finales

L'examen des différentes alternatives du maintien de l'espace économique canadien dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté suggère non pas une, mais plusieurs approches alternatives en fonction des circonstances. L'approche optimum - celle d'un traité de l'Union économique avec le reste du Canada - pourrait ne pas s'avérer la meilleure dans un premier temps, si elle devait menée soit à une impasse, soit simplement à l'impossibilité de s'entendre à temps. En effet, étant globale et ambitieuse, elle pourrait ne pas trouver des conditions propices à sa réalisation lors d'un court laps de temps qui séparera le référendum de la proclamation de la souveraineté.

Il semblerait alors indiqué de recourir à une tactique plus productive qui consisterait à viser des objectifs limités mais essentiels (libre-échange, union douanière et union monétaire) et réalisables eu égard au temps disponible et à l'attitude du Canada. Si cette approche plus limitée - traité restreint, législations parallèles ou action unilatérale - devait s'avérer fructueuse pour maintenir en place une partie essentielle de l'espace économique canadien, les conditions plus favorables seraient peut-être ainsi créées pour aborder plus tard, profitant de l'expérience acquise, la négociation d'un traité de l'Union économique avec le reste du Canada et rétablir alors formellement l'essentiel de l'espace économique canadien actuel.

Appendice: Esquisse du Traité de l'Union économique

Préface

Le texte qui suit constitue une version qui semble la plus simple possible d'un tel traité, tant à cause du langage qui ne verse pas dans le jargon des traités internationaux qu'en raison de la limitation au minimum du nombre de dispositions où l'on a omis, par exemple, plusieurs questions purement juridiques sans rapport avec la question de maintien de l'espace économique canadien.

TRAITÉ INSTITUANT L'UNION ÉCONOMIQUE CANADA-QUÉBEC

Art. 1 Par le présent Traité les Parties, le Canada et le Québec, instituent entre elles une Union économique.

Chapitre I *Objectifs et moyens*

Art. 2.1 L'objectif immédiat de l'Union économique est de préserver l'espace économique canadien existant avant l'accession du Québec à la souveraineté..

Art. 2.2 Les Parties conviennent, au-delà des dispositions de ce Traité, par accords et autres mesures appropriées quels éléments de l'espace économique canadien seront préservés et inclus dans l'Union économique.

Art. 2.3 Les Parties conviennent également quels secteurs d'économie qui ne faisaient pas partie de l'espace économique canadien feront partie de l'Union économique.

Art. 3.1 L'objectif général de l'Union économique est de contribuer au développement harmonieux de toutes les régions qui composent cette Union et de procurer ainsi à leurs résidents un bien-être croissant.

Art. 3.2 Les objectifs de l'Union économique sont réalisés dans le respect des engagements internationaux des Parties et ceux de l'Union elle-même.

Art. 4 Les Parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'application de bonne foi des dispositions de ce Traité et des règles dérivées de ce Traité dans leurs droits internes respectifs.

Art. 5.1 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé au moyen de maintien de la prohibition d'imposer des droits de douane, des charges fiscales d'effets équivalents et d'autres obstacles à l'importation et à l'exportation des marchandises originaires du territoire d'une Partie et destinées au territoire de l'autre Partie.

Art. 5.2 Les Parties conviennent dans chaque cas particulier s'il y a lieu d'étendre la prohibition de l'article 5.1 au-delà du niveau atteint au moment d'accession du Québec à la souveraineté.

Art. 6.1 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé au moyen de maintien du régime douanier commun comportant des droits de douane, des charges fiscales spéciales et obstacles non-tarifaires applicables tant aux marchandises originaires des États-tiers importées sur les territoires de l'Union qu'à celles originaires des territoires de l'Union et exportées vers des États-tiers.

Art. 6.2 La préservation de l'espace économique comporte également la continuité de la politique canadienne de commerce extérieur, désormais menée et élaborée en commun par les Parties.

Art. 6.3 Les Parties conviennent du développement ou de la modification du régime douanier et de la politique du commerce extérieur par rapport au niveau atteint au moment d'accession du Québec à la souveraineté.

Art. 7.1 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé par le maintien de la prohibition d'ériger des obstacles et entraves à la libre circulation des capitaux dont les propriétaires sont les résidents de l'une ou de l'autre Partie.

Art. 7.2 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé par le maintien de la liberté d'effectuer la prestation des services industriels, commerciaux, artisanaux et ceux offerts par les professions libérales contre rémunération, dans tout ces cas - au niveau atteint au moment d'accession du Québec à la souveraineté.

Art 7.3 Les parties conviennent de l'élargissement des libertés définies dans les art. 7.1 et 7.2 dans chaque cas particulier.

Art. 8.1 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé par le maintien de la libre circulation de personnes et celui de la liberté d'établissement qui sont, à la fois, nécessaires à la réalisation des autres objectifs énoncés dans les autres dispositions de ce Traité et égales à celles qui existaient au moment d'accession du Québec à la souveraineté.

Art. 8.2 Les Parties conviennent de l'élargissement des libertés définies dans l'article 8.1 dans chaque cas particulier.

Art. 9.1 La préservation de l'espace économique canadien est réalisé par le maintien en place de ces éléments de l'union économique canadienne existants au moment d'accession du Québec à la souveraineté qui sont visés par une résolution du Conseil de l'Union.

Art. 9.2 Les Parties examinent en premier lieu, l'opportunité de préserver par voie d'un accord international particulier annexé au Traité, le système monétaire canadien en adoptant le dollar canadien comme unité de compte et moyen de paiement commun.

Art. 9.3 Les Parties conviennent également dans chaque cas particulier des moyens de préserver d'autres éléments de l'union économique canadienne par le biais d'un accord international, par le biais d'adoption d'une résolution ou des législations parallèles ou par le biais d'harmonisation des législations nationales ou de coordination des politiques nationales au moyen de directives adressées aux Parties.

Chapitre II Institutions de l'Union et leurs attributions

Art. 10.1 Le Conseil de l'Union est son organe principal qui a le pouvoir d'adopter des résolutions qui lient les parties de l'Union et les organes de celles-ci.

Art. 10.2 Le Conseil se compose de deux représentants des Parties ayant la qualité de membre du gouvernement ou, exceptionnellement, de personnes désignées par eux.

Art. 10.3 Toute résolution du Conseil est prise à l'unanimité.

Art. 10.4 Le Conseil se réunit au moins une fois par trimestre afin d'établir les plans des réunions et leur ordre du jour pour le trimestre suivant.

Art. 11 Les résolutions issues des délibérations du Conseil peuvent prendre des formes particulières suivantes:

Art. 11.1 Les projets de traités internationaux à conclure soit par l'Union elle-même, soit par les Parties entre elles, dont notamment les annexes visant à soumettre certains domaines d'activités économiques à la gestion commune; à propos de ces projets les Parties ont le devoir de les soumettre dans un délai imposé par chacun de ces traités aux procédures nationales de ratification ou d'approbation.

Art. 11.2 Les règlements destinés à gouverner les procédures et le fonctionnement des organes de l'Union, en particulier les secteurs où l'Union assume la responsabilité de la gestion commune; ils lient dès l'adoption les Parties et l'Union.

Art. 11.3 Les projets de législations nationales uniformes que les Parties doivent soumettre dans un délai indiqué à leurs législateurs respectifs pour adoption tels quels ou les rejeter.

Art. 11.4 Les directives du Conseil adressées aux Parties afin de leur imposer un résultat, des moyens d'y parvenir étant laissés à leur discrétion.

Art. 11.5 Les décisions qui lient l'Union ainsi que tout destinataire de la décision dès son adoption.

Art. 12.1 Toute résolution générale et obligatoire du Conseil est précédée d'une consultation d'un Comité d'experts, nommés parmi les citoyens des Parties en nombre égal.

Art. 12.2 Les Comités d'experts sont soit permanents, soit temporaires; ils sont saisis par le Conseil lors des sessions convoquées conformément à l'article 10.04; ils agissent indépendamment des gouvernements des Parties.

Art. 12.3 Le Comité d'experts se prononce sur des questions soumises par le Conseil ou spontanément au sujet des questions de son ressort par un vote majoritaire; les avis ainsi exprimés n'obligent pas le Conseil, mais ils deviennent publics en même temps que les résolutions après l'adoption de celles-ci par le Conseil.

Art. 13.1 L'Union possède un secrétariat divisé en deux sections nationales situées sur les territoires respectifs des Parties; chacune est dirigée par un Secrétaire général nommé par l'État dont il est citoyen; les deux Secrétaires généraux et le personnel des deux sections sont des employés de l'Union et n'acceptent pas d'instructions provenant d'une Partie et relatives à l'exercice de leurs fonctions officielles, chaque section y compris la rémunération de toute personne ainsi nommée par une Partie est entièrement à la charge de la Partie où elle se trouve, des dépenses effectuées en dehors des sections nationales et non reliées à leur personnel respectif sont partagées également.

Art. 13.2 La section nationale du secrétariat est le lieu de travail de toute personne nommée par cette Partie conformément à ce traité.

Art. 13.3 Les Secrétaires généraux ou l'un deux ou exceptionnellement une autre personne représente l'Union sur le plan international conformément au mandat conféré à cet effet par le Conseil.

Art. 14.1 Les litiges surgissant au sujet de la légalité de la conduite d'une Partie ou de celle des organes d'une Partie à la lumière de ce Traité ou du droit international général sont soumis à la Commission d'arbitrage par plainte écrite de l'autre Partie.

Art. 14.2 La Commission d'arbitrage est composée de nombre égal d'arbitres nommés par chaque Partie; la carence d'une Partie fait transférer après soixante jours de la date de la plainte le pouvoir de nomination au Président de la Cour internationale de justice; des arbitres eux-mêmes désignent leur président ayant obligatoirement la citoyenneté d'un État-tiers.

Art. 14.3 La Commission d'arbitrage rend une sentence motivée à l'issue d'une procédure contradictoire; la sentence est sans appel et lie les Parties.

Art. 14.4 La Partie qui constate l'inexécution de la sentence par l'autre Partie a la faculté de suspendre l'application d'une partie de ce Traité à l'exception du présent article, de façon à infliger à la partie réfractaire le préjudice équivalent au préjudice subi; cette mesure peut elle-même faire l'objet d'une plainte à la Commission d'arbitrage en cas d'abus.

Art. 15.1 La contestation de la légalité de la conduite et des actes de l'Union est fondée sur le Traité et sur des textes complémentaires et d'application; son initiative appartient aux Parties et aux destinataires directs des actes contestés de l'Union.

Art. 15.2 La poursuite pour conduite illégale des personnes assujetties au Traité et aux textes complémentaires et d'application est entamée par les Parties, les Secrétaires généraux ou les victimes individuelles d'une telle conduite.

Art. 15.3 Dans les deux cas des articles 15.1 et 15.2 les poursuites sont déférées au Tribunal des juges-arbitres, dont deux sont choisis par les Parties et le troisième désigné par les deux premiers sur les mêmes listes d'arbitres confectionnées par les Parties; les jugements rendus après procédures contradictoires sont sans appel, l'exception faite du recours de contrôle de la légalité du jugement devant la Commission d'arbitrage, défini à l'article 14 de ce Traité.

Chapitre III Gestion commune par l'Union des secteurs désignés

Art. 16.1 Conformément aux articles 9.1 et 9.2 de ce Traité les Parties conviennent de soumettre au régime de la gestion commune par l'Union certains secteurs de l'espace économique canadien, chacun faisant l'objet d'une annexe à ce Traité en tant que accord international particulier.

Art. 16.2 Sous réserve d'ajustements nécessaires en raison des particularités des secteurs, le Partie confie la gestion de chaque secteur désigné à un Directorat d'au maximum cinq administrateurs régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique), désignés par les autorités des Parties sur la base de leur compétence personnelle; les administrateurs ainsi nommés deviennent des employés de l'Union et ne peuvent recevoir d'instructions des Parties.

Art. 16.3 Les administrateurs disposent lors de votes au sein du Directorat des nombres de suffrages qui correspond à l'importance de leur région au sein d'un secteur donné, importance calculée selon les critères énoncés, de même que les nombres de suffrages, dans les annexes approuvées dans les Parties.

Art. 16.4 Les annexes énoncent les principes de gestion de chaque secteur; elles comportent également une clause obligeant les Parties de prendre des mesures juridiquement nécessaires en vue d'assurer, tant aux annexes qu'aux règlements du Conseil qui précisent les dispositions des annexes, la force dérogatoire par rapport aux droits nationaux des Parties, dans la mesure nécessaire à la conduite d'une gestion commune sans entraves sur les territoires des Parties.

Chapitre IV Dispositions finales

Art. 17 Ce Traité est rédigé en langue française et en langue anglaise, chaque version faisant également foi.

Art. 18 Ce Traité entre en vigueur au moment de l'échange des documents de ratification par les deux Parties.

Art. 19 Chaque Partie a la faculté de dénoncer ce Traité avec préavis d'un an.

Postface

Parmi les secteurs possibles de gestion commune l'on rangerait: union douanière, union monétaire, propriété intellectuelle, transports, communications, commercialisation des produits de base et agricoles, pêche maritime, etc.

Parmi les secteurs où une législation uniforme ou une simple coordination serait suffisante l'on note respectivement, d'un côté: commerce inter-régional, sociétés commerciales, institutions financières; de l'autre côté: environnement, fiscalité régionale, etc.

Robert Saint-Louis

Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agro-alimentaire

Cette étude a été présentée le 27 février 1992. La transcription intégrale du témoignage de Robert Saint-Louis se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 32

Avant-propos

Accélérer la croissance et accroître la compétitivité des secteurs agricoles du milieu rural et de l'ensemble de l'industrie agro-alimentaire du Québec doit continuer d'être l'un des principaux objectifs du Gouvernement du Québec conjointement avec celui d'asseoir ce développement sur des dimensions durables. C'est en tout cas l'hypothèse que nous avons faite en acceptant de rédiger, à la hâte, cette réflexion ad lib sur les bouleversements structurels qui s'annoncent dans cette industrie.

En effet, ces prochaines années, la nature et le degré d'intervention publique dans l'ensemble du secteur agro-alimentaire seront fortement affectées tant par l'évolution du dossier constitutionnel que par l'issue des négociations multilatérales en cours.

Compte tenu des circonstances, on a choisi de consacrer le plus d'attention aux offices de commercialisation avec gestion de l'offre pour les simples raisons de l'importance relative de ces secteurs agricoles au Québec et du fait que ce sont les secteurs agricoles qui devraient être les plus affectés par les événements géopolitiques en cause.

Dans ce rapport, on a donc tenté de brosser les contours que risquent de devoir épouser les offices de commercialisation des produits agricoles avec gestion de l'offre, à savoir ceux du lait, des oeufs, de la volaille et du dindon, selon deux scénarios précis concernant le dossier constitutionnel et les négociations multilatérales du GATT.

Je n'aurais jamais pu écrire cette réflexion aussi rapidement sans l'aide précieuse de plusieurs spécialistes du secteur public et du secteur privé, ainsi que de plusieurs agriculteurs, agricultrices et entrepreneurs du secteur de la transformation alimentaire. J'ai aussi abondamment puisé dans les divers documents scientifiques et administratifs, dont la liste apparaît à la fin de ce rapport. Il m'est donc impossible de remercier individuellement tous ceux et celles qui m'ont apporté leur aide.

Mais je dois absolument exprimer ma reconnaissance toute particulière à messieurs Yvon Proulx, Jean-Claude Dufour et Daniel-Mercier Gouin qui ont accepté de bouleverser leur agenda des Fêtes pour m'aider. Plus précisément, ces collègues ont amplement, et à l'occasion, intégralement inspiré ma réflexion sur les items suivants: Yvon PROULX sur la situation des Offices de commercialisation et la gestion de l'offre, Jean-Claude DUFOUR sur les secteurs de la transformation et de la distribution alimentaires, et finalement Daniel-Mercier GOUIN sur les organismes à juridictions partagées.

Je tiens toutefois à préciser que j'ai interprété à ma façon toutes les opinions ainsi recueillies. C'est pourquoi j'assume seul l'entière responsabilité du contenu de ce document, et donc de toute erreur d'interprétation qui aurait pu s'y glisser.

Finalement, je veux remercier de façon toute particulière mon fils Stéphane, ainsi que madame Yvette Chouinard. Comme toujours cette dernière a accepté de rassembler tous les éléments de ce texte, ébauché à la hâte, tant avec célérité et patience qu'avec rigueur.

Robert Saint-Louis

RÉSUMÉ ADMINISTRATIF

Ce rapport traite surtout des productions agricoles québécoises avec gestion de l'offre; celles du lait, des oeufs, du poulet et du dindon. Ce sont les secteurs québécois les plus concernés par les débats en cours à l'Assemblée Nationale, concernant le dossier constitutionnel, et celles en cours à Genève à propos des volets agricoles du Traité du GATT.

D'entrée, rappelons que le secteur du lait comprend près de 14 567 fermes produisant pour une valeur de 1,2 milliard $ avec des actifs de 7,4 milliards $. Le secteur des oeufs comprend pour sa part près de 1418 exploitants, dont 175 détenteurs de quotas, produisant pour une valeur de 88 millions $. Ce montant comprend 58 millions $ pour les oeufs de consommation et 30 millions $ pour les oeufs d'incubation. Finalement, les secteurs de la volaille et du dindon confondus comprennent près de 1167 entreprises, dont 806 détenteurs de quotas de volaille, produisant pour une valeur de 325 millions $. Les secteurs des oeufs et de la volaille confondus disposent actuellement d'actifs valant près de 7,3 milliards $.

Ensemble, ces secteurs agricoles contingentés comptent pour 45 % de la valeur totale de la production agricole au Québec.

La compétitivité globale de l'industrie québécoise des aliments et boissons (11 milliards $) apparaît très étroitement liée au sort et à la vigueur de ces secteurs agricoles puisqu'ils lui fournissent une très grande partie de ses matières premières agricoles. Et les enjeux sont cruciaux pour toutes les région du Québec.

. **Scénario GATT-Dunkel de décembre 1991**

Cette étude a considéré un scénario très concret en ce qui concerne le GATT. Plus précisément, il s'agit de la proposition GATT-Dunkel du 20 décembre 1991. Essentiellement, celle-ci propose une tarification intégrale de toutes les barrières non tarifaires présentes en secteur agro-alimentaire sans exception, accompagnée d'une réduction très importante de la portée et des niveaux d'aide résultant des politiques de soutien des revenus et des prix agricoles.

L'étude tire un certain nombre de conclusions si ce scénario devait finalement prévaloir. Ces conclusions sont les suivantes:

a) Il devrait conduire, à brève échéance (1999), à la création de facto d'un marché international des produits agricoles entre pays industrialisés exempt de toutes barrières non tarifaires. Ce marché où seuls les tarifs pourraient être utilisés pour abriter un secteur agricole domestique de la concurrence internationale prévaudrait donc sur l'ensemble du territoire agricole canadien mais aussi dans l'ensemble des pays industrialisés si, bien sûr, le Québec souverain devenait signataire du GATT, ce que nous avons supposé. En l'occurrence, que le Québec soit souverain ou pas, en soi, changerait très peu de choses aux structures des marchés

agricoles imposées par le GATT au Québec et au reste du Canada dans leurs relations économiques réciproques en matière d'agriculture.

b) En l'occurrence, il faut calculer les impacts en se basant sur les coûts comparatifs d'ici versus ceux des producteurs américains surtout. Dans ces conditions, il faudrait alors s'attendre à des baisses sensibles dans les revenus agricoles, au total, pour l'ensemble de ces secteurs contingentés au Québec. Les baisses les plus importantes surviendraient surtout à partir du milieu de la présente décennie et affecteraient le plus sévèrement, dans l'ordre: le dindon, la volaille et les oeufs. La cause en serait la plus faible compétitivité du Québec, par rapport aux États-Unis, dans les secteurs concernés, dans l'hypothèse d'un taux de change élevé.

c) Il faudrait aussi anticiper des baisses sensibles de la valeur des actifs dans ces secteurs contingentés. Elle surviendrait probablement plus rapidement que la baisse des revenus. Elle serait plus forte dans celles parmi ces productions contingentées qui se pratiquent hors sol au Québec, soit le dindon, le poulet et les oeufs.

d) À l'exception du 267 $ millions de subventions directes dont bénéficient les producteurs canadiens de lait industriel présentement de la CCL, les productions contingentées touchent très peu d'aides directes, ni du Québec ni d'Ottawa. Ce paiement de soutien cible serait pour sa part réduit vraisemblablement de 120 $ millions à environ 96 $ millions en 1999 au Québec.

Par ailleurs, la proposition GATT-Dunkel de décembre 1991 est d'une telle complexité qu'il est difficile d'en estimer mathématiquement les impacts qu'elle aurait finalement sur les volumes de production, les prix, les revenus et la valeur des actifs dans ces secteurs. En fait, la volatilité des valeurs des quotas de production dans ces secteurs posera les plus grands défis aux analystes.

Au total, c'est un scénario qui toucherait très durement tous les secteurs agricoles contingentés du Québec en sapant les fondements des présents mécanismes de mise en marché de ces produits et d'établissement des prix payés aux producteurs.

. **Scénario «Accession du Québec à la souveraineté»**

Dans ce rapport, on s'est demandé, en deuxième lieu, qu'est-ce qui surviendrait dans les secteurs agricoles contingentés si le Québec accédait à la souveraineté, advenant alternativement que le statu quo soit maintenu au GATT, du moins en ce qui concerne le fameux article XI. On a aussi présumé dans ce deuxième scénario que l'accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis serait applicable au Québec en cas d'accession à la souveraineté.

L'étude tire aussi un certain nombre de conclusions sur ce scénario. Ces conclusion sont les suivantes:

a) Les rôles et les fonctions des organismes à juridictions partagées devront être analysés en détails, dans la mesure bien sûr où le Québec choisirait de continuer d'établir un partage de marchés «fragmentés» avec le reste du Canada.

b) Dans les circonstances, l'élément majeur du débat pour ces secteurs de production agricole est sans contredit la question du partage des marchés sur le territoire agricole canadien. Il s'agit, en fait, de savoir s'il sera possible d'établir avec le gouvernement fédéral et avec les autres provinces les ententes et conventions nécessaires au maintien des systèmes de commercialisation déjà en place. Ce rapport analyse les implications relatives à cette question du partage des marchés tel qu'on le pratique actuellement.

c) S'il était donc possible d'établir rationnellement et froidement de telles ententes, premièrement il n'en résulterait donc pas la constitution d'une véritable «union économique agricole». Il y aurait plutôt maintien d'un marché fragmenté, comme on dit dans le fin jargon des administrations publiques d'ici.

d) Dans ces circonstances, ces secteurs agricoles contingentés au Québec ne seraient probablement ni significativement bonifiés ni significativement mis en difficulté non plus.

Il existe toutefois une autre interprétation de ce scénario de l'accession du Québec à la souveraineté et de ses impacts sur l'agriculture du Québec. Cette interprétation est celle du groupe Informetrica Limited. Ce groupe présume que le Québec et l'Ontario auraient plutôt tendance à défendre farouchement l'atteinte d'une autosuffisance stricte, à l'échelle de leurs propres marchés, pour toutes et chacune de leurs productions contingentées.

Pour notre part, nous avons exploré en détail l'hypothèse que le partage des marchés actuels entre toutes les provinces soit maintenu à court et moyen termes. Notre principale conclusion, en nous basant principalement sur une vision institutionnelle des enjeux, est que le mode actuel de partage des marchés agricoles contingentés entre les provinces constitue une bonne base pour tenir des discussions rationnelles avec le reste du Canada sur les conditions d'opération de ces marchés agricoles advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Dans le rapport, nous rapportons une série de raisons qui favoriseraient probablement à notre avis, le déroulement de discussions sur une base rationnelle. Parmi toutes ces raisons, celles sont les plus fortement défendables sont les suivantes:

a) comme importateur net, au total, d'aliments et boissons avec l'extérieur, le Québec serait dans une position de négociation favorable pour défendre des acquis en matière de structures d'accès aux marchés habituels;

b) les règles courantes du GATT, dans la mesure où elles seraient maintenues, obligeraient les parties à respecter l'accès aux marchés historiques; et finalement

c) présentement le Canada ne se trouve absolument pas dans la même situation défavorable que la CEE par exemple, en ce qui concerne ses filières agricoles et agro-alimentaires avec marchés fortement contrôlés. En effet, dans la CEE le déséquilibre fondamental actuel entre l'offre et la demande de plusieurs denrées importantes est au coeur même des problèmes internes très sérieux auxquels la CEE est confrontée. Ce n'est absolument pas le cas au Québec et dans le reste du Canada, dans les secteurs agricoles contingentés, où les problèmes d'équilibre ou mieux d'équité qui se posent concernent plutôt les difficultés d'accès à ces productions pour la relève agricole.

Il paraît donc très peu plausible, surtout pour ces raisons-là, que l'industrie agricole du Québec s'acharne vraiment à établir, à brève échéance, une véritable «union économique agro-alimentaire» avec le reste du Canada. Il paraît très peu probable aussi que l'Ontario s'acharne pour sa part à vouloir devenir complètement autosuffisante dans toutes ces productions contingentées, comme le suppose le groupe Informatica Limited.

Si toutefois Québec était alors placé dans l'obligation d'ouvrir complètement au reste du Canada ses marchés agricoles contingentés, une façon logique d'y parvenir graduellement, serait d'ouvrir graduellement les marchés des quotas de production de ces denrées entre le Québec et toutes les autres provinces. En gros, on peut anticiper que cette option de partage des quotas de production dans les secteurs contingentés ne serait vraisemblablement pas ni très avantageuse ni très désavantageuse pour le Québec. Toutefois une évaluation économique très fine de cette alternative restera à faire une fois que les négociations multilatérales seront arrivées à terme.

Tout compte fait, après examen des dossiers consultés et des opinions recueillies, un constat plus large se dégage. L'agriculture et le secteur de la transformation agro-alimentaire du Québec partagent maintenant des grilles de priorités qui se rapprochent de plus en plus. La première est de mettre davantage de valeur ajoutée sur les matières premières agricoles produites au Québec. L'accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis aura peut-être eu au moins cette conséquence heureuse. C'est celle de faire réaliser aux entreprises du secteur, fussent-elles des fermes ou des usines de transformation des aliments et des boissons, qu'il faudra à l'avenir développer l'industrie beaucoup plus à coups d'actions et de visions stratégiques concertées. Ce serait la voie la plus efficace, pour une économie agro-alimentaire de petite taille, de se raccorder dans les meilleures conditions aux grands réseaux nord-américains, européens ou japonais de commercialisation des aliments.

Toutefois, c'est le secteur de la transformation agro-alimentaire qui verrait ses risques d'affaires s'accroître le plus si le partage des marchés agricoles contingentés devait se dérouler dans des conditions de comportements économiques irrationnels.

1. Mandat de l'étude, organisation du rapport et introduction du scénario GATT-Dunkel.

1.1 Mandat de l'étude et organisation du rapport

1.1.1 Objectif de l'étude

Le mandat de cette étude consiste à développer des commentaires de synthèse économique et d'évaluer des impacts sur l'industrie agro-alimentaire dans l'éventualité d'une modification de la réglementation internationale du commerce agricole du GATT et d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle entre le Québec et le reste du Canada.

Ses objectifs spécifiques sont de préciser un cadre d'interprétation et de développer une position de synthèse concernant,

a) la nature et l'ampleur des enjeux pour les secteurs agricoles contingentés surtout, compte tenu de l'évolution du commerce international, suite notamment aux présentes négociations multilatérales du GATT;

b) l'identification d'aspects véritablement stratégiques pour ces secteurs en cas de souveraineté du Québec; et

c) l'ébauche de besoins d'ajustements dans l'orientation des politiques agricoles ou agro-alimentaires actuelles dans une perspective de moyen terme.

Cette étude a été réalisée entre le 10 décembre 1991 et le 13 janvier 1992. C'était donc très exactement durant la période où les négociations de la ronde GATT-URUGUAY achoppaient encore sur l'épineuse question des politiques agricoles dans les pays hautement industrialisés. Le plus récent compromis provenait en fait d'une contreproposition faite par le secrétaire du GATT lui-même, Arthur Dunkel.

Le volet agricole de la proposition Dunkel de décembre 1991 est, pour sa part, très explicite et très complexe. De plus, il risque d'entraîner des modifications et des conséquences importantes dans l'économie agricole et agro-alimentaire du Québec. C'est précisément pour cette raison que nous avons opté pour en faire le scénario d'ouverture de l'analyse, en ce qui concerne la perspective à très court terme, à tout le moins.

1.2 Organisation du rapport

Ce rapport se compose de deux (2) parties. La partie 1, qui contient les sections 1.1 et 1.2, traite du mandat de l'étude et de la nature de la proposition Dunkel et de ses implications

générales vis-à-vis les politiques agricoles et les formes d'organisation de mises en marché des denrées agricoles du Québec.

La partie 2, qui se compose des sections 2.1, 2.2, 2.3 et 2.4 traite surtout des offices de commercialisation agricole dans les secteurs agricoles contingentés. On tentera d'y démontrer plus précisément pourquoi les secteurs agricoles contingentés du lait, des oeufs et de la volaille constituent en fait l'enjeu le plus important à la fois dans le dossier constitutionnel et dans celui des négociations multilatérales du GATT. Pour ce faire, on considérera à tour de rôle, les question à caractère institutionnel et à caractère économique de la gestion de l'offre et des organismes à juridictions partagées.

Finalement, on y introduira en annexe D un point de vue additionnel, celui du secteur de la transformation agro-alimentaire, pour finalement conclure en termes de principes stratégiques pour la conduite du point de vue du Québec, d'une politique agricole de transition vers une globalisation des marchés

On trouvera un résumé administratif de l'étude et de ses conclusions au tout début de ce rapport ainsi qu'une série d'annexes d'accompagnement destinées à alléger le texte des considérations d'interprétation les plus techniques.

1.3 Scénario Dunkel et politiques agricoles du Québec

1.3.1 Bref rappel de quelques coordonnées de l'agriculture du Québec

L'agriculture du Québec comprend cinq principaux secteurs, soit la production laitière, la production porcine, la production de céréales et d'oléagineux, la production d'oeufs et la production de volaille, ainsi qu'une gamme variée d'autres productions également très importantes, toutes dimensions confondues (tableau 1).

Toutes ces productions sont concernées par l'évolution du dossier constitutionnel et par les négociations du GATT mais pas au même titre. Les productions agricoles non contingentées sont pour leur part les plus concernées par les impacts qu'aura le GATT sur les interventions de l'État en matière de crédit agricole, de stabilisation des revenus et d'assurance-récolte, c'est-à-dire par les politiques de soutien de l'agriculture, comme on dit dans le jargon du GATT.

Les productions agricoles contingentées sont quant à elles les plus concernées par la question excessivement plus importante, dans le contexte actuel, des conditions d'accès des pays concurrents au marché canadien. En effet, tous les producteurs agricoles du Canada qui s'adonnent à la production du lait, des oeufs, du poulet et du dindon, ont tous une caractéristique très particulière en commun. Cette caractéristique est celle de toucher la quasi totalité de leurs revenus agricoles des ventes de leurs produits, dont le volume global est totalement dépendant de la capacité d'absorption du marché canadien, à des niveaux de prix cibles arbitrés par des organismes désignés par le gouvernement fédéral et par les provinces. Pour ce faire, les marchés

domestiques sont donc protégés par des quotas à l'importation qui permettent aux producteurs canadiens de toucher ainsi des prix plus élevés et beaucoup plus stables que les producteurs américains par exemple. Ces secteurs n'ont pas recours par ailleurs aux politiques dites de stabilisation pour les secteurs dits contingentés mais elles ont accès à toutes les autres politiques agricoles en vigueur.

Ceci étant dit, précisons au passage la fourchette des politiques et des programmes auxquels les producteurs d'ici ont accès. Plus précisément, quels sont en fait ce qu'on appelle communément les piliers de la politique agricole d'ici?

1.3.2 Les piliers de la politique agricole du Québec

Au Québec, les principales grappes de politiques, de règlements ou de cadres d'application d'activités publiques forment en fait quatre piliers du soutien public à l'agriculture. Ce sont:

- le crédit agricole adapté aux besoins et des entreprises agricoles;

- les programmes de sécurité des revenus dans les principaux secteurs de production;

- la législation et l'arbitrage permettant la mise en opération de la gestion de l'offre, utilisée dans des secteurs agricoles dominants (lait, oeufs, poulet et dindon) et celle des plans conjoints sans gestion de l'offre; et

- les programmes d'assurance récolte.

Comme dans les autres provinces, certains volets de ces politiques sont aussi arrimés à des activités publiques sous juridiction fédérale. On trouvera en annexe A une classification sommaire de ce que le palier fédéral considère pour sa part être ses «champs» d'activité fédéral et conjoints à travers l'ensemble de l'agriculture du Canada.

Le Québec dispose donc, et c'est ce qui importe de souligner à ce stade de la discussion, d'une véritable stratégie d'intervention en agriculture en ce sens que ses politiques, sont complémentaires et articulées en fonction d'objectifs globaux de marchés et, dans quelques cas, de prix cibles.

La principale question que nous abordons donc est la suivante: qu'est-ce que la proposition Dunkel change en fait dans l'esprit et la mécanique de ces politiques ?

1.3.3 Résumé et interprétation: quelques éléments de la proposition Dunkel - Décembre 1991

Le document de la proposition GATT-Dunkel du 20 décembre 1991 est en fait un texte très dru de 75 pages. Il est très strict dans son interprétation du concept de commercialisation agricole intérieure et extérieure «axée sur le marché». Il est d'une très grande complexité technique. De plus, il ne repose sur aucun principe vraiment général. D'où les multiples interprétations auxquelles il se prête dans les divers pays les plus concernés.

Il est très drastique aussi vis-à-vis de la vitesse à laquelle il suggère de convertir toutes les économies agricoles des pays hautement industrialisés à l'économie de marché (1993-1999). Symboliquement, il fixe la barre précisément au tournant du siècle.

Ceci étant dit, résumons brièvement les deux (2) éléments-clefs de cette proposition., en les interprétant dans le contexte d'ici. On trouve en annexe B quelques éléments du texte original de la proposition. En bref, cette proposition Dunkel de décembre 1991 stipule que:

. toutes les politiques fédérales et provinciales de soutien interne à l'agriculture devraient être graduellement réduites de 20% sur six ans. Ceci concerne donc les sommes affectées au crédit agricole, à la stabilisation des revenus et à l'assurance récolte, ainsi que d'autres politiques de moindre importance toutefois, et par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral.

Ceci concerne donc aussi les sommes affectées par le gouvernement fédéral au soutien du revenu dans le secteur du lait industriel. Ce montant présentement touché par les producteurs laitiers du Québec s'établit à 120 $ millions annuellement. La proposition Dunkel implique donc, pour ce secteur contingenté, que le montant total de cette subvention devrait avoir été réduit graduellement, pour finalement ne plus dépasser, en principe, 96 $ millions par an après 1999.

Tableau 1

Coordonnées générales, de l'agriculture du Québec: nombre de fermes par secteur 1990.

SECTEUR DE PRODUCTION	Nombre de déclarants	Valeur potentielle de la production ('000$)
Production laitière		
Cheptel vaches laitières	14 567	N.D.
Cheptel veaux lourds laitiers	846	N.D.
Cheptel bovins laitiers	15 016	N.D.
Production	14 272	1 305 748

Production bovine		
Vaches de boucherie	8 794	N.D.
Veau d'embouche	6 101	N.D.
Cheptel bovin total	1 0 345	225 945
Production porcine		
Truies	2 461	228 159
Porcs à l'engraissement	2 407	268 168
Cheptel porcin total	3 626	496 327
Production ovine		
Brebis	915	15 231
Production volaille		
Cheptel poulets à griller	692	N.D.
Cheptel gros poulets	386	N.D.
Cheptel dindons	286	N.D.
Cheptel volaille total	1 167	69 095
Oeufs	1 418	139 869
Pépinières et gazonnières		
Pépinières	429	N.D.
Tourbe cultivée	104	N.D.
Total	528	77 359
Céréales et oléagineux	2 191	474 800
Acériculture	8 007	90 202
Apiculture	285	4 382
Pommes de terre	1 278	64 655
Légumes	2 686	132 531
Fruits	2 405	59 241
Cultures abritées	1 277	70 845
Champignonnières	50	26 071
Pisciculture (saumons et truites)	230	20 064

Note : La valeur potentielle est estimée à partir de données telles que les prix payés aux producteurs, les rendements moyens, les compensations de l'ASRA, les cheptels, etc.

Source : *Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec*. Édition 1991, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Nous avons procédé à un calcul sommaire des implications de ce principe sur l'agriculture du Québec. Cette approximation conduit à la conclusion suivante: si ce type d'aide du gouvernement actuellement accessible à l'agriculture du Québec, toutes catégories et toutes provenances confondues, était ainsi réduit sur une période de six (6) ans, au tournant du siècle (1999) l'agriculture du Québec recevrait, à chaque année, 125 $ millions en moins au titre des paiements totaux de soutien de toutes provenances. Ce calcul est, il faut le noter, par référence à l'hypothèse alternative du statu quo. Cette dépense gouvernementale en moins, et partant ce manque à gagner de l'agriculture, toutes proportions gardées, équivaut à un sixième (1/6) du budget annuel total actuel du MAPAQ.

. Pour les produits agricoles qui, actuellement sont assujettis à des mesures à la frontière autres que des droits de douanes proprement dits, il y aurait d'abord conversion de toutes ces mesures en tarifs (opération que l'on désigne dans le jargon du GATT par «tarification»): puis tous les droits de douanes, y compris ceux nouvellement apparus dans le cadre de cette opération de tarification, seraient graduellement réduits de l'année 1993 à l'an 1999 sur la base et au rythme d'une moyenne simple de 36%, avec un taux minimal de 15% pour chaque filière agricole tarifaire.

C'est donc une proposition qui affecterait non seulement la mécanique mais aussi l'esprit de la plupart sinon de la totalité des politiques et des programmes agricoles qu'on retrouve présentement au Québec et dans le reste du Canada. Elle affecte donc tous les éléments de cette grille de politiques, sans exception.

Pour le moment, ce qui est le plus inquiétant, il nous semble, c'est que chaque province semble interpréter différemment de chacune des autres des éléments de détails importants de cette proposition. Cela me semble être le cas du concept de tarification et de ses implications par rapport à la question des barrières du commerce interprovincial au Canada par exemple.

Limitons-nous ici à un seul aspect de la tarification. Dans la proposition Dunkel, il s'agit bel et bien d'une tarification intégrale, sans aucune exception (c'est-à-dire sans maintien de l'article XI qui permet pour l'instant de mettre les marchés domestiques contingentés) qui abolirait donc automatiquement l'usage de quotas ou licences à l'importation comme moyen de limiter l'accès aux marchés agricoles protégés. En effet, Dunkel précise que les politiques visées par la tarification comprendraient toutes les mesures telles que les restrictions quantitatives à l'importation, les prélèvements variables, les régimes de licences d'importation discrétionnaires, les mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'état, et l'autolimitation des exportations.

L'article XI dans la forme actuelle (voir annexe C) disparaîtrait donc. L'une des questions est alors de savoir si des tarifs suffisamment élevés permettraient quand même de gérer l'offre au Canada, ou en l'occurrence de gérer l'offre au Québec advenant que le Québec accède à la souveraineté politique ou pas. Les opinions risquent alors de différer considérablement à ce sujet notamment parce qu'il existe à l'intérieur même du Canada un profond désaccord sur la

définition de barrières non tarifaires. En effet, le rapport intitulé *Les barrières interprovinciales dans le commerce des produits agricoles et des aliments*, du Comité fédéral-provincial des politiques agricoles commerciales de juin 1988 crée plus de confusion qu'il n'apporte de lumières sur cette très importante question, compte tenu justement du contexte du rapport Dunkel.

Trois considérations nous ont particulièrement étonné en prenant connaissance de ce document interne sur les barrières du commerce interprovincial Ces considérations sont les suivantes:

. Chacune des provinces dispose en fait d'une liste distincte de politiques agricoles qu'elle qualifie elle-même par ailleurs de barrières non tarifaires affectant donc la libre circulation des produits agricoles ou des aliments sur le territoire canadien. C'est donc dire que chacune des provinces a un point de vue un peu sinon très différent de chacune des autres provinces à cet égard. À la limite, chacune pourrait invoquer qu'elle a besoin d'une série de tarifs-équivalents qui lui sont propres pour s'assurer, dans l'esprit de la proposition GATT-Dunkel que chacune commence à s'ouvrir complètement au commerce avec les autres provinces aussi, mais pour des raisons d'équité entre provinces.

. Toutes les politiques agricoles québécoises, y inclus celles qui constituent les quatre piliers des programmes en viennent aussi à être désignées par au moins une autre province comme créant une barrière à la libre circulation des produits agricoles ou des aliments sur le territoire canadien.

. Au total, les quelque 169 barrières identifiées par au moins une province constituaient un jugement beaucoup plus sévère et beaucoup moins nuancé sur les effets de distorsion du commerce des politiques agricoles qu'on retrouve au Canada (sur le marché domestique il s'entend), que le jugement porté sur ces mêmes politiques par le Canada concernant leurs effets de distorsion sur les marchés internationaux.

En bref, disons tout simplement que la proposition Dunkel forcerait d'abord les provinces à harmoniser les conditions du commerce interprovincial. Puis elle modifierait radicalement le cadre d'opération des offices de commercialisation avec gestion de l'offre au point de remettre en cause, à terme, leurs fondements mêmes, avec ou sans souveraineté du Québec.

Pour illustrer ses implications dans un seul secteur, prenons le cas des oeufs. Nous avions calculé, en 1986, dans le cadre d'une étude sur l'entente Canado-Américaine, qu'advenant la libéralisation du commerce nord-américain près de 936 producteurs d'oeufs canadiens devraient abandonner la production et que le cheptel de poules pondeuses devrait être réduit de 22%. Toutes proportions gardées, compte tenu d'un taux de change du dollar canadien plus élevé qu'à ce moment là, les conséquences pourraient maintenant être encore plus sévères que cela.

Donc, on peut affirmer que ces secteurs contingentés du Québec risqueraient en pratique d'être les plus touchés et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé, dans le reste de ce rapport, de concentrer toute notre attention là-dessus.

Pour le reste, il n'y a pas consensus sur la façon suivant laquelle la solution de compromis proposée par Dunkel toucherait à la mécanique des aures politiques existantes. Mais restons donc à l'écart de ces considérations moins importantes à notre propos.

2. *Hypothèse de l'accession à la souveraineté et la problématique des secteurs agricoles contingentés et des organismes à juridictions partagées*

2.1 Situation des Offices de commercialisation et de la gestion de l'offre

2.1.1 Les plans conjoints sans gestion de l'offre

Dans l'hypothèse où le Québec accéderait à la souveraineté, il n'y a pas lieu d'entrevoir des impacts majeurs en ce qui concerne le fonctionnement des plans conjoints sans gestion de l'offre s'il y a ce statu quo au GATT. Ces derniers assument en effet des fonctions, telles la négociation des prix, de conditions de mise en marché, de transport, de réglementation de qualité, de promotion etc , qui n'ont pas de rapport direct avec le statut politique du Québec.

Ils devraient donc s'accommoder assez aisément de l'existence ou de l'absence de frontières. De fait, il y a des plans conjoints régionaux ou provinciaux au Canada qui ont fonctionné et qui continuent de fonctionner, quelle qu'ait été l'évolution de la situation politique sur le plan constitutionnel et en dépit de la signature de l'accord de libéralisation du commerce avec les Etats-Unis. Et il n'existe pas de quotas à l'importation dans ces secteurs. Donc ils sont moins concernés par la proposition Dunkel.

2.1.2 Les plans conjoints avec gestion de l'offre

La situation est différente bien sûr en ce qui concerne la gestion de l'offre.

Pour rendre les choses plus concrètes rappelons les faits suivants. Le secteur du lait comprend près de 14,567 fermes, produisant pour une valeur de 1,2 milliards. Le secteur des oeufs comprend pour sa part près de 1418 exploitants dont 175 détenteurs de quotas, produisant pour une valeur de 88 millions $. Ce montant comprend 58 millions $ pour les oeufs de consommation et 30 millions $ pour les oeufs d'incubation. Finalement, les secteurs de la volaille et du dindon confondus comprennent près de 1167 fermes dont 806 détenteurs de quotas de volaille, produisant pour une valeur de 325 millions $.

La valeur des actifs et des passifs dans ces secteurs agricoles contingentés apparait au tableau 2.

Tableau 2

Actifs totaux, valeur des quotas et passifs des secteurs contingentés, 1991.

	Actifs totaux (millions $)	Passifs totaux (millions $)	Valeur des quotas de production (millions $)
Lait	7400	3370	2160
Oeufs et volaille	7324	184	268

Source : Estimations à partir de recoupements de diverses sources d'information.

En pratique, pour ces secteurs agricoles et leur contrepartie dans les autres provinces, l'ajustement de la production agricole d'un territoire aux besoins du marché accessible ne peut en principe être pratiquée efficacement qu'à l'échelle du marché «territorial» sur lequel le pouvoir politique qui le régit peut étendre sa juridiction. C'est d'ailleurs là l'hypothèse en fonction de laquelle l'esprit du fameux article XI du GATT avait été conçu .

En pratique, il ne servirait à rien toutefois de contrôler étroitement les volumes de la production d'un ou plusieurs secteurs agricoles à l'intérieur du territoire du Québec, si le Québec n'avait pas le pouvoir de protéger son territoire contre le libre accès de produits agricoles venant de l'extérieur.

Cependant il est très important de souligner qu'il est possible de pratiquer efficacement diverses formes de gestion de l'offre des produits agricoles à la simple échelle de marchés agricoles ou à l'échelle plus complexe de marchés alimentaires, opérant sur un territoire plus large que celui sur lequel l'autorité politique du territoire le plus directement concerné a juridiction. La condition **primordiale et essentielle** se ramène alors à déterminer s'il est possible de réaliser des ententes en ce sens avec les autorités politiques de territoires extérieurs.

2.1.3 Pragmatisme modéré ou comportements irrationnels?

L'enjeu principal de l'accession du Québec à la souveraineté politique, du point de vue de la gestion de l'offre des produits agricoles, dans l'hypothèse bien sûr où les présentes négociations du GATT aboutiront à une solution permettant de maintenir en place de tels organismes, est donc de **savoir s'il sera possible d'établir avec le ou les gouvernements de ce qui restera du Canada, les ententes et conventions nécessaires au maintien du fonctionnement des systèmes déjà en place**.

Il s'agira en somme d'évaluer la probabilité de réaliser de telles ententes. C'est donc un problème à la fois économique et éminemment politique.

Chaque partie du territoire agricole et rural canadien traverse actuellement sa propre remise en question. Les producteurs agricoles de provinces telles que la Saskatchewan éprouvent à leur niveau des difficultés financières et sociales qu'ils ne voudront probablement pas aggraver par des escarmouches constitutionnelles. L'Ontario «rurale» était demeurée pour sa part plutôt silencieuse au niveau du débat public concernant le sort des plans conjoints avec gestion de l'offre, malgré l'importance des enjeux pour ses propres producteurs jusqu'à très récemment.

Malgré cela, nous croyons que la probabilité est grande qu'il sera possible de concevoir et de réaliser les ententes nécessaires au maintien de la gestion de l'offre des produits agricoles déjà couverts par ces systèmes, et ce à l'échelle de ce qu'est aujourd'hui le marché canadien,sans remettre en cause l'accord de libéralisation des échanges déjà signé avec les États-Unis.

Les principales raisons supportant ce point de vue sont les suivantes:

. Les producteurs de lait, d'oeufs et de volaille canadiens réalisent sans doute, surtout depuis les cinq dernières années, qu'il est à leur avantage, où qu'ils soient établis au Canada, de maintenir en place les systèmes en question; cet argument n'est pas en soi une preuve du bien fondé de maintenir ces organismes mais bien plutôt une observation qui laisse croire que les producteurs appuient pour leur part une défense de leurs intérêts dans ces organismes en tant que producteurs.

. L'intégration et la dépendance économique réciproque des économies québécoise et ontarienne en particulier est trop grande, en ce qui concerne notamment le secteur agro-alimentaire, pour qu'on ne réalise pas, de part et d'autre, qu'il serait très pénible pour tous de commencer à briser les liens économiques et les ententes de bon voisinage qui relient les économies en question; il s'agit ici d'une question de coûts d'ajustements si les mécanismes actuels n'étaient pas maintenus. Pour l'instant, il n'existe pas d'études factuelles sur ce sujet.

. En tant qu'acheteur net de produits alimentaires et de breuvages à l'extérieur du Canada, ainsi qu'en tant qu'importateur net de ces mêmes produits, au total de ses relations avec l'extérieur, le Québec serait dans une position de négociation favorable pour défendre ses acquis en matières de structures désirables des marchés agricoles.

. Il existe un certain nombre de principes et de règles courantes de fonctionnement du GATT qui, dans la mesure où ils seront maintenus, obligent les parties concernées à respecter l'accès au marchés correspondant aux «importations historiques». Et finalement,

. Le Canada ne se trouve certainement pas dans la même situation que des groupes tels que la CEE en ce qui concerne ses marchés et ses filières agricoles les plus étroitement «gérées». En effet le déséquilibre fondamental entre l'offre et la demande de certains secteurs de produits agricoles est en plein centre des problèmes auxquels est actuellement confronté le territoire où s'exerce la PAC. Cette situation s'est graduellement développée à l'intérieur de la CEE surtout en raison des garanties quantitativement illimitées qui ont progressivement détourné l'exploitation

agricole du marché. Cela est même allé jusqu'au point où les stocks d'intervention, notamment pour le beurre et la viande bovine, atteignent un niveau tel qu'ils minent la crédibilité de ceux qui ont comme mandat de «gérer» les marchés sous contrôle.

Le dernier constat apparaissant ci-haut est important. Pourquoi? Parce que tel n'est pas le cas au Québec et dans le reste du Canada en ce qui concerne les productions agricoles contingentées. Dans ces productions, les seuls véritables problèmes d'équilibre et d'équité, face aux marchés, qui ont surgi se trouvent focalisés sur les questions de difficulté d'accéder aux secteurs de production concernés. De cela les partenaires commerciaux principaux du Canada, et en particulier les États-Unis , étaient et demeurent bien conscients.

Ce sont là les principales raisons qui portent à penser que, du point de vue des systèmes collectifs de commercialisation agricole avec gestion de l'offre, l'accession du Québec à la souveraineté ou à tout autre statut constitutionnel affectant la gouverne plus ou moins exclusive de sa politique agricole n'aurait pas, en soi, de conséquences économiques majeures, positives ou négatives.

2.1.4 Et si les systèmes des offices devaient éclater?

Il faut par ailleurs se questionner aussi sur un autre scénario moins optimiste en l'occurrence, à savoir la possibilité que les négociations dans le dossier constitutionnel pour arriver aux ententes relatives au maintien de la gestion de l'offre soient à ce point difficiles qu'il y ait éclatement du système.

Cette même question se pose évidemment si les négociations du GATT aboutissent à une proposition agréée ne permettant ni le maintien ni le renforcement de l'article XI.

Dans un tel cas, ce serait évidemment le retour à des marchés agricoles et alimentaires beaucoup plus libres, non seulement à l'intérieur du Canada mais aussi par rapport au reste du monde, et en particulier aux États-Unis. Quel serait l'impact d'une telle éventualité?

Pour établir sommairement les impacts d'un éclatement pur et simple de ces organismes, et le retour à des marchés agricoles libéralisés, il faut étudier les coûts comparatifs de production dans ces secteurs agricoles contingentés en prenant les États-Unis comme principal point de référence. En effet, dans ces secteurs de production, les Américains sont véritablement les concurrents les plus compétitifs par rapport au Québec et au reste du Canada.

Considérons d'abord les productions du poulet et du dindon (tableau 3). Faute de données sur les coûts de production, considérons que l'écart sur les prix à la production entre les États-Unis et le Canada constitue peut-être une bonne approximation des différences de coûts de production de chaque côté de la frontière.

Pour le dindon, cet écart se serait élargi sensiblement depuis 1970. Le calcul indique en fait qu'il en coûte présentement près de 32% de plus par kilogramme pour élever des dindons au Canada par rapport aux États-Unis. Donc, la libéralisation du commerce du dindon à l'échelle nord-américaine signifierait à toute fin pratique la disparition de cet élevage non seulement au Québec mais aussi dans le reste du Canada. Par ailleurs, selon la proposition Dunkel de décembre 1991, ce secteur pourrait être protégé par l'établissement d'un tarif d'environ 35% ou plus. Puis ce tarif serait graduellement réduit aux environs de 22% ou plus en 1999. Dans ces conditions, ceci signifie que les éleveurs de dindons du Québec devraient comprimer assez drastiquement leurs coûts pour réduire leurs écarts de coûts de production avec les Américains à moins de 25 cents/kilogramme d'ici l'an 2000. En seront-ils capables? Il faut en douter sérieusement en observant la tendance décrite dans le tableau 3.

Pour le poulet à griller, l'écart des coûts de production s'est progressivement rétréci depuis 1970 (tableau 3). Il reste néanmoins fort important, équivalant à un désavantage de -20% du Canada par rapport aux États-Unis (17,0¢/88,4¢).

Nous n'avons malheureusement pas pu trouver les chiffres nécessaires pour établir le même type de comparaison dans le secteur des oeufs.

Cependant nous avons pu trouver une excellente base de comparaison des coûts de production du lait dans deux provinces canadiennes et dans trois (3) États américains (tableau 4).

Dans ce tableau, on note que deux territoires se distinguent par des coûts unitaires relativement élevés: le Québec et New-York (soit de 31 à 32¢/ par hectolitre). Puis viennent la Californie et l'Ontario et le Minnesota avec une fourchette de coûts de production allant de 27 à 29,50 $ par hectolitre.

Dans le cas des producteurs de lait du Québec, les compressions de coûts pour être pleinement compétitifs avec leurs concurrents ontariens et américains seraient donc de l'ordre de 3 à 4 $ l'hectolitre, c'est-à-dire de l'ordre de 10% à 15% ou plus dépendemment des régions du Québec.

Donc, de toutes les productions contingentées, la production laitière est celle qui dispose des moins grands «désavantages» compétitifs pour se frotter à la concurrence internationale, au niveau actuel du taux de change du dollar canadien.

Tableau 3

Évolution par période des prix réels à la production du poulet à griller et du dindon au Canada et aux États-Unis en $ constants de 1986, 1971 à 1989 ($ CDN/kg).

Poulet	**Prix à la production**		
Période	Canada ¢/kg	États-Unis ¢/kg	Écart ¢/kg
1971-75	166,5	112,2	54,3
1976-80	147,1	109,9	37,2
1981-85	127,3	94,5	32,8
1986-89	105,4	88,4	17,0

Dindon	**Prix à la production**		
Période	Canada ¢/kg	États-Unis ¢/kg	Écart ¢/kg
1971-75	192,7	167,3	25,4
1976-80	202,0	164,9	37,1
1981-85	169,6	132,1	37,5
1986-89	138,0	104,1	33,9

Sources : Agriculture Canada, *Revue du marché avicole*; USDA, U.S. Egg and Poultry Statistical Series, 1960-89; et nos calculs.

Tableau 4

Prix du lait et coûts de production comparés, en monnaie canadienne, en dollar américain et en parité de pouvoir d'achat (données 1986, 1987 ou 86/87).

Exercice	Québec 1987	Ontario 1987	New-York 1987	Minnesota 1987	Californie 1987
Taux de change courant (1)	1	1	1,326	1,326	1,326
Prix du lait en $ canadien	40,65	41,79	36,57	36,10	32,96
Coût de production	32,13	26,94	31,18	27,50	29,66
Taux de change le plus élevé du $ canadien (2)	1	1	1,232	1,232	1,232
Prix du lait en $ canadien	40,65	41,79	33,98	33,55	30,62
Coût de production	32,13	26,94	28,98	25,55	27,55
Taux de change en $ US (courant)	0,753	0,753	1	1	1
Prix du lait en $ US	30,61	31,47	27,58	27,23	24,85
Coût de production	24,19	20,29	23,52	20,74	22,36
Taux de change en $ US (PPA) (3)	0,813	0,813	1	1	1
Prix du lait en $ US (PPA)	33,05	33,98	27,58	27,23	24,85
Coût de production	26,12	21,90	23,52	20,74	22,36

Notes (1) valeur du $ US (1987), $ canadiens;
(2) période 1982-1987;
(3) valeur du $ canadien, en dollars US (parité de pouvoir d'achat) (données 1987 pour le Canada).

Source : Gouin, Daniel-Mercier, et als.

Par ailleurs, ces chiffres indiquent que l'éclatement des systèmes de gestion de l'offre auraient des conséquences très importantes pour ces producteurs. Limitons-nous, à ajouter à ces considérations les observations suivantes:

. Dans les secteurs agricoles contingentés, il y aurait alors retour à une situation de revenus agricoles tirés du marché beaucoup moins stables, et sans doute, plus faibles pour la grande majorité des producteurs agricoles concernés, du moins à court terme:

. Diminution substantielle de la taille des secteurs québécois de production d'oeufs et de volailles, au profit surtout des États-Unis; les désavantages climatiques que nous avons sont en fait trop importants pour être comblés par d'autres paramètres où notre compétitivité pourrait trouver matière à se déployer à notre avantage, à taux de change élevés: et

. Maintien de la taille du secteur laitier; de façon plus précise, sur ce point vraiment crucial, il y a lieu de croire qu'il faudrait prévoir une réduction substantielle de la fabrication de beurre au Québec. En contrepartie, des percées significatives sur les marchés de Toronto et de l'Est américain peuvent être envisagées, à moyen terme, pour certaines catégories de fromage s'il y a concertation des forces dans l'industrie.

Selon les documents consultés, très peu d'analystes s'aventurent à être plus précis que cela, surtout en ce qui concerne la proposition Dunkel de décembre 1991.

Le groupe Informetrica Limited a tenté, pour sa part, de calculer les implications d'une libéralisation du marché agricole canadien, mais en supposant que le GATT allait aboutir au statu quo avec accession du Québec à la souveraineté. De plus, il formule l'hypothèse extrême, à notre avis, que tant le Québec que l'Ontario tendraient à vouloir devenir autosuffisants dans les productions contingentées.

D'où sa conclusion assez dramatique, mais très peu réaliste, à notre avis, que la perte du marché sur le reste du Canada et les pertes de valeurs d'actifs au Québec pourraient coûter à l'industrie québécoise environ 1,75 $ milliards en revenus. Pour les mêmes raisons, la prévision d'Informetrica Limited que le Québec verrait alors les revenus de ses producteurs d'oeufs augmenter de 19 millions $ (valeur à la ferme) ou de 25 millions $ (valeur au prix de gros)et les revenus de ses producteurs de volailles baisser de -29 millions $ (valeur à la ferme) ou de -46 millions $ (valeur au prix de gros) nous semble totalement dépendante de l'hypothèse de base extrême sur laquelle elle est fondée.

Pour notre part, nous considérons, en revenant à la proposition Dunkel de décembre 1991, qu'il faudrait alors envisager aussi de baisses sensibles de la valeur des actifs, et en particulier de la valeur des actifs-quotas de production dans ces secteurs contingentés. Ces baisses surviendraient probablement plus rapidement que la baisse des revenus. Elles seraient les plus fortes dans les productions qui se pratiquent hors sol, c'est-à-dire le dindon, le poulet et les oeufs.

2.2 Organismes à juridictions partagées

2.2.1 Introduction

Dans cette section, nous passerons en revue quatre organismes à juridictions partagées. Plus précisément, nous brosserons une brève mise en situation de leurs rôles et pouvoirs actuels et éventuels, dans la perspective d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle entre le Québec et le reste du Canada. Les organismes retenus sont: l'Office Canadien des Provendes (OCP), la Commission Canadienne du Lait (CCL), l'Office National de Commercialisation des Produits de la Ferme (ONCPF) et finalement les Offices Nationaux de Mise en Marché (ONMM).

2.2.2 Office canadien des provendes

L'OCP a pour objet d'assurer:

a) la disponibilité des provendes aux éleveurs d'animaux de ferme, par le biais de son implication dans l'emmagasinage de provendes dans l'Est du Canada,

b) une stabilité raisonnable et une péréquation du prix des provendes dans l'Est du Canada, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les T.N.O.

Pour atteindre ces objectifs, actuellement il remplit deux fonctions: premièrement, la diffusion d'informations relatives aux marchés céréaliers et aux marchés des bestiaux; deuxièmement, l'administration du programme d'aide au transport des céréales fourragères qui subventionne le coût du transport de la matière première vers les éleveurs de certaines régions du Québec, notamment le Bas-du-Fleuve.

En fait, depuis 1973, l'importance et les rôles de l'OCP pour garantir l'approvisionnement des éleveurs québécois en céréales fourragères a considérablement diminué. Ainsi les fonctions que remplit cet organisme, bien qu'encore utiles, pourraient tout aussi bien être accomplies par un organisme à juridiction strictement québécoise et ce, sans impact sur le marché.

Il faut noter au passage que le degré d'auto-approvisionnement en céréales fourragères au Québec a nettement augmenté depuis. En fait il se situe actuellement aux environs de 80% (1989-1990) alors qu'il n'était que de 26% en 1973-1974. En conséquence les flux de commerce se sont modifiés. Le Québec est beaucoup moins acheteur dans l'ouest canadien pour ses approvisionnements en céréales fourragères. En effet, alors qu'en 1973-1974 le Québec importa au total 1780000 tonnes de céréales fourragères dont 80% provenaient des Prairies canadiennes, en 1989-1990, le Québec importait 653000 tonnes de céréales fourragères, dont 53.3 % provenaient des Prairies et 42.7% de l'Ontario.

En ce qui concerne l'Ontario, un marché alternatif existe et est facilement accessible. Il en va de même pour les autres céréales fourragères, d'autant plus que dans le cadre de l'accord de libre échange canado-américain, le commerce de ces produits est déjà en bonne voie d'être libéralisé après la suppression récente de licences à l'importation pour quelques céréales fourragères du côté canadien.

Par conséquent, l'approvisionnement en céréales fourragères du marché québécois est dépendant ni de l'accession du Québec à la souveraineté ni du maintien de l'OPC, des propositions de démantèlement de cet organisme étant d'ailleurs actuellement à l'étude.

2.2.3 Commission canadienne du lait, Office national de commercialisation des produits de la ferme et les Offices nationaux de mise en marché.

La problématique pour tous ces organismes est sensiblement la même. En fait, ce n'est pas tant le maintien du statut actuel de ces organismes qui importe que celui de leurs fonctions et bien évidemment des flux de commerce actuels entre les provinces canadiennes.

Pour traiter adéquatement de ce point, il faut donc préalablement discuter des conditions du maintien de la gestion de l'offre elle-même. À ce sujet, la principale préoccupation actuelle ne provient pas du débat constitutionnel canadien mais bel et bien des négociations multilatérales dans le cadre du GATT. En effet sans le maintien du contrôle des importations permis et régi par la clause XI du GATT, pour les denrées agricoles dont l'offre nationale est contingentée, ces organismes à juridiction partagée perdraient une très grande partie de leur utilité, quelque soit le statut constitutionnel du Québec vis-à-vis le reste du Canada.

En supposant donc le maintien, sinon le renforcement de l'article XI du GATT, et donc de la possibilité de contrôler les importations au Québec à leur niveau historique, advenant la souveraineté du Québec, les partenaires en cause se devraient de respecter ces flux de commerce s'ils maintiennent eux-aussi les systèmes de gestion de l'offre. C'est donc dire que le Québec devrait accorder au Canada des quotas d'importation pour maintenir, si le reste du Canada désirait s'en prévaloir bien sûr, les flux de commerce existants particulièrement dans le secteur des oeufs. Le reste du Canada devrait faire de même en allouant au Québec des quotas d'importation dans les secteurs laitier et du poulet à griller. Dans le cas du dindon, les flux réels du commerce sont légèrement favorables au Québec vis-à-vis le reste du Canada. La situation serait donc du même type que pour les produits laitiers et le poulet à griller.

Toutefois une clarification importante s'impose au passage. En effet le mode de gestion gouvernementale actuel,de façon générale, des quotas et licences à l'importation des oeufs, du poulet, du dindon et des produits laitiers transformés en provenance de l'extérieur du Canada, fait lui-même présentement l'objet d'un examen de la part du Tribunal Canadien du Commerce Extérieur. Plus précisément l'enquête conduite par le TCCE concerne les aspects de la répartition entre utilisateurs des contingents d'importation.

Cet aspect-là de la problématique de la conduite des marchés agricoles contingentés au Canada deviendra en fait de plus en plus important. En effet, dans l'éventualité de la souveraineté du Québec, des décisions devraient être prises aussi au sujet de modalités d'allocation de ces quotas à l'importation entre le Québec et le reste du Canada. Or, rien n'indique que le TCCE a aussi ce mandat dans la poursuite de l'enquête en cours.

Par ailleurs, on devrait s'attendre à ce que les entreprises de la transformation et de la distribution alimentaire du Québec et d'ailleurs, vont faire des pieds et des mains pour que ces questions pratiques se règlent le plus vite et avec le moins d'ambiguïtés possible. En fait les entreprises multinationales pourraient être les seules qui tireraient quelqu'avantage que ce soit de ne pas établir d'ententes très claires entre le Québec et le reste du Canada au sujet des quotas et licences d'importations pour ces denrées agricoles.

Mais revenons à notre discussion principale.

Que ce soit pour le Québec ou pour le Canada, l'abandon de la gestion de l'offre remettrait bien entendu en question tous les flux de commerce actuels et ouvrirait largement la porte aux produits concurrents américains. Encore une fois, cette problématique n'en est pas une uniquement liée aux discussions constitutionnelles puisque dans le cadre fédéral actuel, toute province est libre de se retirer des systèmes nationaux de gestion de l'offre. Ainsi par exemple, si plusieurs provinces décidaient aujourd'hui d'abandonner la gestion de l'offre dans le secteur laitier, la politique laitière nationale deviendrait caduque et la CCL perdrait de ce fait sa raison d'être.

Finalement, dans l'hypothèse où l'article XI du GATT est maintenu et où les nouvelles entités juridiques que formeraient le Québec souverain et le Canada, décidaient de conserver la gestion de l'offre au moins dans les denrées déjà régies par ces systèmes, alors les flux de commerce devraient à court terme être maintenus mais pas nécessairement les organismes concernés dans leur forme actuelle.

En fait, les fonctions essentielles de ces organismes se déploient à trois niveaux: partage des quotas entre les provinces, gestion des surplus et fixation des prix dans certains cas.

Le partage des quotas entre les partenaires devrait à l'avenir être régi par les règles du GATT, soit tout simplement comme une part de marché du partenaire économique «associé», établie et maintenue à son niveau historique. Par exemple dans le secteur laitier, le Québec détient 47.5% du marché canadien actuel (y compris le Québec) du lait de transformation. Cette part devrait être maintenue à ce niveau en vertu des règles actuelles du GATT.

La gestion des surplus de produits laitiers (beurre et poudre de lait écrémé) et d'oeufs,actuellement effectuée par délégation de pouvoirs au niveau de ces organismes d'accommodement, pourrait incomber à chacun des partenaires ou à une nouvelle tierce partie redéfinie par eux. Dans le secteur des oeufs, cela ne pose pas de problème particulier, le Québec

souhaitant déjà dans le cadre constitutionnel actuel assumer seul la responsabilité de ses propres surplus. Dans le secteur laitier, la CCL joue un rôle important de régulation du marché, acquérant sur les marchés les surplus de beurre durant la saison de haute production en été et les écoulant sur ces mêmes marchés en période de rareté relative de la production canadienne. Les coûts de cette fonction de régulation du marchés sont transférés au consommateur de produits laitiers transformés. L'accession du Québec à la souveraineté ne changerait rien au cycle saisonnier de la production laitière et donc cette fonction de régulation du marché devrait continuer à être remplie par un organisme québécois.

Par ailleurs la fixation des prix relève de mécanismes différents dans chacun des secteurs de production sous gestion de l'offre. Mais un principe de base est commun à tous, soit la référence aux coûts de production dans l'établissement, par calcul en séquence temporelle, du prix à la production. Dans le secteur des oeufs, l'ajustement aux coûts de production s'établit par des enquêtes périodiques et par une formule d'indexation entre les enquêtes. Le prix à la production est donc constamment ajusté en cours d'année aux variations des coûts. Ce mécanisme pourrait demeurer intact au niveau québécois.

Dans le secteur de la volaille, le prix à la production au Québec est ajusté au prix ontarien, dans une optique de compétitivité face aux forces de ca concurrence.. Le prix ontarien est quant à lui en partie basé sur l'évolution des coûts de production. Encore une fois, la souveraineté du Québec pourrait ne rien changer à cette pratique. Dans le cas du dindon, les mêmes remarques s'appliquent, à un détail près: à savoir que les importations sous licence en provenance des Etats-Unis sont très fortement concentrées en tout début d'année. Le mode d'établissement des prix au Québec devrait continuer de composer avec cette particularité de la saisonnalité de la demande dans ce dernier cas.

La situation du secteur laitier est plus complexe. Le prix à la production du lait de transformation est obtenu d'une part du marché et d'autre part d'une subvention directe qui compte pour environ 12% du prix à la production. Ce subside devrait donc être assumé pour la production québécoise par le Québec lui-même et non plus par le Gouvernement canadien. Pour le prix à la production hors-subside, la fixation de celui-ci relève déjà de la juridiction provinciale et dans ce cas le prix de soutien déterminé au niveau canadien par la CCL sert d'indicateur. Il n'y aurait donc pas de difficultés techniques majeures à ce que ce prix soit entièrement déterminé au Québec.

Cependant dans le présent contexte de flux commerciaux importants de produits laitiers vers le reste du Canada, le Québec n'aurait d'autre choix, pour demeurer compétitif, que de tenir compte du prix canadien sinon ontarien dans la fixation du prix québécois à la ferme, ce qui est d'ailleurs le cas actuellement. Il s'agit donc tout simplement d'une règle normale de concurrence, l'exportateur net vers un marché extérieur voisin, en l'occurrence le Québec vers le reste du Canada devant établir un prix concurrentiel pour écouler son produit sur le marché visé.

2.2.4 Conclusion

Ces organismes verraient probablement la plupart de leurs fonctions et modalités techniques d'opération maintenues.

La souveraineté du Québec impliquerait donc une prise en charge par le Québec des fonctions ainsi partagées présentement avec les autres provinces et avec le Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement du Québec pourrait probablement formaliser encore plus les rôles et les fonctions de ces organismes s'il juge important de les maintenir tous dans un Québec souverain. Certains de leurs attributs mériteraient probablement d'être examinés et rendus parfaitement compatibles avec ceux qui relèvent présentement de la Régie des Marchés Agricoles du Québec (RMAQ).

2.3 Paramètres économiques et orientations stratégiques des politiques

2.3.1 Concernant les organismes à juridictions partagées

L'enjeu principal à ce niveau consiste bel et bien à s'assurer que les fonctions importantes remplies par les organismes nationaux pourront continuer à être effectuées adéquatement et efficacement dans le cadre d'un autre statut constitutionnel pour le Québec. Mais on présume aussi que le scénario GATT-Agricole sur lequel s'entendraient plausiblement les pays signataires de ce Traité dont le Canada, serait considérablement moins drastique que celui suggéré dans la proposition GATT-Dunkel de décembre 1991. Plus précisément, elle présume que le contexte post-Uruguay permettrait une considération adéquate des politiques agricoles d'exception, telles que celles qui permettent d'effectuer de manière transparente une gestion de l'offre collective des produits agricoles au niveau de la ferme.

Donc si les principaux acteurs sur la scène canadienne agissent de façon rationnelle et si le GATT permet finalement de perpétuer les systèmes actuels de gestion des approvisionnements, rien ne permet d'affirmer que le transfert de la plupart des fonctions importantes de ces organismes ne pourrait pas se faire de manière efficace et adéquate. Comme on l'a indiqué, un transfert à la pièce est déjà commencé dans quelques cas.

L'incertitude proviendrait donc surtout, dans les cas de ces organismes, des négociations multilatérales en cours. En effet, la proposition Dunkel de décembre 1991 conduirait au démantèlement pur et simple de ces organismes par perte de leur raison d'être et ce dans un avenir très rapproché, quelle que soit l'option constitutionnelle choisie par le Québec.

Les conséquences éventuelles d'un avortement définitif sinon brutal des négociations multilatérales au GATT sont par contre beaucoup plus difficiles à évaluer dans les circonstances. Nous nous limiterons pour notre part à affirmer qu'il ne serait alors pas du tout impossible que les pays membres du GATT, conjointement avec les nouvelles «économies de marché» d'Europe

de l'Est, se tournent alors vers l'option de mécanismes de «gestion» du commerce agricole mondial (*managed trade*).

Inutile d'insister sur le fait que le Québec se trouverait alors très bien placé pour débattre à l'échelle internationale de ses propres mesures agricoles.

2.3.2 Concernant la gestion de l'offre

Actuellement, du point de vue de la gestion de l'offre, là aussi les principales inquiétudes ne proviennent pas surtout du dossier constitutionnel. Elles proviennent plutôt elles aussi des négociations en cours au GATT. Cela se comprend dans les circonstances, compte tenu du caractère de la proposition Dunkel de décembre 1991.

Si on fait totalement abstraction des négociations du GATT, du point de vue de la gestion de l'offre, et plus précisément encore du point de vue des plans actuels dans les secteurs du lait, des oeufs,du poulet et du dindon, peu d'éléments cruciaux pour les secteurs agricoles concernés seraient sujets à être mis en difficulté ou bonifiés par l'accession du Québec à la souveraineté.

Toutefois si on ne fait pas totalement abstraction des hypothèses actuellement débattues au GATT, il faut absolument souligner quelques points sur lesquels des choix stratégiques devraient vraisemblablement être faits si le Québec veut conserver sa position en secteur agro-alimentaire dans une économie de plus en plus ouverte.

Le Québec devrait probablement alors se concentrer à développer ou améliorer quelques secteurs par le biais desquels le marché accessible pourrait être élargi à terme, tels ceux du porc, du lait, de certains fruits et légumes, etc... Il devrait en effet probablement focaliser tous ses moyens sur ce type d'objectif plutôt que de consacrer beaucoup d'efforts et d'argent pour maintenir des secteurs dans lesquels on se heurte à des désavantages trop marqués.

Si les négociations du GATT débouchaient sur un scénario intermédiaire entre le statu quo et la radicale proposition Dunkel de décembre 1991, le Québec se retrouverait avec une certaine marge de manoeuvre pour préserver des acquis de sa politique agricole, quelle que soit l'option constitutionnelle choisie. La seule nouvelle carte politique dans le débat, en ce qui concerne plus précisément l'agriculture, est la très récente prise de position commune des gouvernements de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique en faveur du maintien des offices de commercialisation agricole au Canada, au moins dans leurs principes fondamentaux sinon dans l'intégrité des leurs structures actuelles. Est-ce trop peu trop tard ? Seul l'avenir pourra le dire.

En fait le principal lest dont dispose le Québec pour le volet agricole du dossier constitutionnel est celui d'être présentement en situation d'importateur net d'aliments, c'est-à-dire de produits agricoles et d'aliments confondus. C'est une donnée importante qui ne dépend pas, dans

l'immédiat, des humeurs politiques de qui que ce soit. Et les marchés agricoles internationaux sont pour la plupart engorgés.

Dans les circonstances, le Québec dispose donc de très bonnes cartes, sinon de bons arguments, pour discuter très rationnellement des questions cruciales de partage des marchés et des systèmes d'allocation des quotas de production entre les provinces. Et il serait grandement temps qu'il mette son nez plus sérieusement dans le domaine plutôt opaque de la répartition des quotas à l'importation. Cette dernière question risque de devenir très importante si les présentes négociations du GATT échouent complètement, quelque soit le statut constitutionnel choisi par le Québec.

Par ailleurs, l'adoption de la proposition Dunkel de décembre 1991 rendrait toutes les considérations préalablement discutées hors de propos.

2.3.3 Concernant le secteur de la transformation agro-alimentaire

Un effort particulièrement important devra être fait de toute façon pour améliorer la performance du secteur de la transformation agro-alimentaire au Québec. Dans l'industrie agro-alimentaire du Québec, c'est le créneau le plus exposé comme on dit dans le fin jargon du commerce international. Et ça se reflète directement dans les opinions des entrepreneurs de ce secteur dans les contextes économique et politique actuels.

Concernant l'amélioration de la compétitivité, il s'en trouve même pour dire qu'il est déjà très très tard, les efforts en ce sens ayant dû débuter avant même la signature du traité de libéralisation des échanges avec les États-Unis. Les plus pragmatiques disent que le problème n'est pas là. Qu'il soit minuit moins cinq ou minuit à l'heure de Washington n'importe plus. Ce qui importe, et il semble y avoir unanimité là-dessus c'est de concevoir et de mettre en application des mesures concrètes et concertées le plus tôt possible.

Plusieurs industriels et analystes avertis soulignent pour leur part que le secteur québécois de la transformation agro-alimentaire, à moyen et à long termes, restera toujours avec les mêmes désavantages dont souffre tout le reste de la transformation industrielle au Canada, par rapport aux États-Unis. Plus précisément ce sont les aspects des tailles des usines, des tailles des réseaux de vente, de coût de la main-d'oeuvre et de poids des charges fiscales.

D'autres disent qu'il faut d'abord concentrer l'attention et la concertation sur les problèmes de court terme. Plusieurs s'inquiètent des questions relatives aux conditions d'accès à la matière première agricole tant dans le cadre du dossier constitutionnel que suite aux négociations du GATT, avec les nuances qui sont exposées en annexe D.

Certains des entrepreneurs affirment qu'ils sont déjà en train d'envisager, à leur niveau, toute la fourchette des solutions de rechange immédiates, notamment pour se rendre capables de se procurer dans les meilleures conditions des matières premières agricoles aux États-Unis plutôt

que dans le reste du Canada, si les principaux acteurs du reste du Canada ne se comportent vraiment pas de façon rationnelle, advenant que le Québec accède à la souveraineté. Mais ce sont là des cas d'exception.

Les impondérables de la situation présente semblent, somme toute, être interprétés de façon beaucoup plus confuse et craintive par les entrepreneurs du secteur de la transformation agro-alimentaire que par les agriculteurs du Québec. Le ras-le-bol avec le dossier constitutionnel est plus profond, malgré les apparences, chez les premiers que chez les seconds. Mais il est exprimé de façon plus confuse probablement parce que ses implications y sont plus complexes à analyser. Qui plus est, les enjeux pour les uns et pour les autres n'y sont pas du même ordre.

Ils veulent aussi regarder plus loin. Ils souhaitent discuter d'une véritable vision de l'État-partenaire dans le secteur agro-alimentaire dans l'optique de l'an 2000. Plus la discussion sera concrète, plus la concertation risque de passer vite des bonnes intentions à la réalité.

Si le scénario Dunkel de décembre 1991 devenait réalité, il y aurait peu de place pour l'État-partenaire dans leur sphère d'activités. De çà ils sont très conscients. Plusieurs de ces entreprises, de type coopératif, sont très près de leur racines agricoles et doivent évaluer les risques d'une réforme majeure du commerce agro-alimentaire mondial sous une double perspective. Ce n'est pas un mince défi.

Il est minuit moins cinq à l'heure de Genève. Il est peut-être minuit moins dix à l'heure du dossier constitutionnel. Mais pour tous ceux et celles qui ont consacré leurs capitaux et leurs efforts au développement de l'agriculture et du reste du secteur agro-alimentaire au Québec,il est l'heure d'établir collectivement des priorités claires. Ils sont tous bien conscients du fait qu'il se pourrait fort bien, malheureusement qu'une bonne partie de leur contexte d'affaires soit finalement conçu et arbitré à l'échelle internationale. Si tel n'était pas le cas finalement, toute leur attention sera alors tournée vers le dossier constitutionnel, cela va de soi.

Il n'est pas superflu de rappeler qu'il y a en fait trois sortes de capitalisme à l'échelle internationale. Il y a le capitalisme de stratégies concertées des Allemands et des Japonais par exemple. Il y a le capitalisme «abrité» de la CEE notamment pour l'industrie alimentaire. Et il y a le capitalisme plutôt débridé des États-Unis, de l'Australie et du Canada, par exemple, où chaque entreprise de chaque branche se lance seule plus ou moins, à son corps défendant, à l'assaut du marché international.

Les agriculteurs et les industries de la transformations du Québec s'entendent sur le fait que la proposition Dunkel de décembre 1991 signifierait à toute fin pratique la fin de toute stratégie «agricole» très fortement assistée par le gouvernement du Québec. Il leur apparaît dès lors très important, quel que soit éventuellement le statut constitutionnel retenu par le Québec, que l'ensemble de l'industrie développe le plus vite possible une seule vision globale et quelques stratégies agro-alimentaires bien ficelées. À notre avis, c'est bien là la voie de l'avenir de toute

façon car la globalisation des marchés des aliments et des boissons continuera de s'imposer, quoiqu'il advienne dans l'immédiat au GATT.

2.4 Conclusion

Les négociations multilatérales du GATT et le dossier constitutionnel sont cruciaux pour l'avenir des offices de commercialisation du lait, des oeufs, du poulet et du dindon au Québec. En guise de conclusion, nous tenterons d'en résumer très succinctement quelques implications concrètes en considérant chaque secteur concerné à tour de rôle.

2.4.1 Le secteur laitier

La proposition Dunkel de décembre 1991 entraînerait comme première conséquence que le maximum du soutien fédéral obtenu par les producteurs de lait industriel du Québec devrait être abaissé, en principe, de 120 $ millions à environ 96 $ millions en 1999.

Elle entraînerait comme deuxième conséquence de modifier le mode d'établissement des prix à la ferme et pour les producteurs de lait nature, dont le prix est présentement arbitré par la Régie des marchés agricoles du Québec et pour les producteurs de lait industriel dont le prix est arbitré par la CCL. Les quotas à l'importation en vigueur dans tous les produits laitiers dérivés du lait seraient transformé en tarifs.

Donc les prix effectifs touchés par les producteurs de lait cru et par les transformateurs deviendraient le prix américain plus les tarifs.

Dans le cas du lait cru, nous avons pu calculer que le tarif serait probablement de l'ordre de 10 à 20% ou plus en 1993 et seraient réduits par la suite de 36%. Pour les produits laitiers transformés, nous avons été incapables de l'estimer car la proposition Dunkel n'est pas assez explicite quant aux bases de données à partir desquelles il serait calculé.

En bref, cette proposition conduit au démantèlement pur et simple des systèmes de gestion de l'offre qui existent présentement dans le secteur laitier canadien. Il conduit aussi, par voie de conséquence, au démantèlement du système de partage des marchés entre provinces, dont nous avons expliqué les conditions de fonctionnement dans ce rapport.

L'accession du Québec à la souveraineté, en soi, ne pourrait pas modifier cet état de fait si ce scénario était accepté au GATT.

Une concurrence vive s'instaurerait surtout entre les producteurs du Québec et de l'Ontario pour augmenter chacun ses parts du marché canadien. Une très grande concertation entre toutes les entreprises de l'industrie laitière québécoise serait rendue nécessaire.

Le Québec aurait avantage à réduire sa production de beurre dans laquelle il est peu compétitif, pour s'orienter vers des produits transformés à plus grande valeur ajoutée, pour lesquels il est plus compétitif, tel que le fromage de spécialité.

Un bon nombre parmi les 14 500 producteurs laitiers actuels seraient amenés à sortir de cette production plus rapidement qu'ils n'avaient prévu. Les revenus des producteurs deviendraient plus instables et surement moins élevés que présentement, à compter du milieu de la décennie.

2.4.2 Les secteurs des oeufs et du poulet

Ces producteurs ne touchent présentement aucun soutien direct majeur des gouvernements.

Cependant, les prix à la ferme deviendraient déterminés, comme dans le cas du lait, par le niveau du prix américain plus un tarif établi de manière à se substituer aux quotas à l'importation.

Étant donné que les producteurs sont moins compétitifs que les producteurs laitiers par rapport à leurs concurrents américains, le tarif proposé pourrait être de l'ordre de 20 à 30% ou plus pour 1993. Puis il serait graduellement réduit pour atteindre 15 à 19% en 1999.

Ceci poserait un immense défi aux producteurs locaux à devenir plus compétitifs dans un marché où il y aurait démantèlement des offices de commercialisation.

Plusieurs parmi les 981 producteurs détenteurs de quotas les plus directement concernés ne pourraient pas devenir aussi compétitifs et abandonneraient la production.

La valeur des actifs dans ces secteurs pourrait être significativement dépréciée, à court terme. Les revenus chuteraient et deviendraient beaucoup plus instables que présentement.

L'accession du Québec à la souveraineté, en soi, ne pourrait pas non plus modifier cet état de fait, si ce scénario était accepté au GATT.

2.4.3 Le secteur du dindon

Les 286 producteurs ne touchent présentement aucun soutien direct majeur des gouvernements.

Dans leur cas, la proposition Dunkel implique aussi que les prix à la ferme deviendraient déterminés, en pratique, par le niveau du prix américain plus un tarif établi de manière à se substituer aux quotas à l'importation.

Étant donné que ces producteurs sont très peu compétitifs par rapport aux immenses entreprises d'élevage des États-Unis, le tarif proposé devrait être de l'ordre de 30 à 40% ou plus en 1993. Puis il serait graduellement réduit pour atteindre de 20 à 25% ou plus en 1999.

À notre avis, la plupart de ces éleveurs de dindon québécois seraient aussi mis en très sérieuse difficulté à très court terme. Il y aurait bien sûr démantèlement de leurs offices provincial de commercialisation, et donc démantèlement du système de partage du marché canadien.

En définitive, la question des conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté sur ces secteurs agricoles contingentés est pour l'instant totalement conditionnelle ou enclavée dans celle des négociations multilatérales du GATT.

En d'autres mots, elle cessera d'être une question purement académique pour ces producteurs seulement en avril, au moment où le GATT parviendra à une conclusion définitive, semble-t-il.

Si le GATT échoue complètement, alors la question cruciale pour ces secteurs agricoles devient la suivante: sera-t-il possible d'établir avec le ou les gouvernement(s) de ce qui restera du Canada, les ententes et conventions nécessaires au maintien du fonctionnement des systèmes déjà en place, si le Québec choisissait l'option de la souveraineté ? Tous les analystes s'entendent pour dire que le principal enjeu pour ces secteurs, serait alors en bout de ligne, celui-là, à court et moyen termes.

C'est une question qui n'est pas qu'économique, comme on a tenté de le démontrer dans ce document. Elle sera aussi éminemment politique immédiatement après la fin des négociations du GATT si celles-ci se terminent par un échec cuisant. En effet, le chaos international qui risque de s'installer sur les marchés agricoles si les négociations du GATT échouent complètement auront un impact politique très important dans les Prairies surtout. Il resterait à voir, en temps et lieu, si et surtout quand le maintien des offices de commercialisation dans le lait, les oeufs, le poulet et le dindon pourra être abordé objectivement dans le cadre du dossier constitutionnel canadien.

Bibliographie

Les citations bibliographiques et les sources non citées ont toutes été incluses dans la bibliographie pour ne pas alourdir le texte principal du document.

Commission des Communautés Européennes, *Un avenir pour l'agriculture européenne: orientations de la Commission à la suite des consultations dans le cadre du Livre Vert*, Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, décembre 1985.

FCLP, *Déclaration de la Fédération canadienne des producteurs de lait sur le recours à une grandeur agrégative dans le cadre des négociations du GATT*, résumé, 1989.

FLATTERS, F.R. et R.G. LIPSEY, *Common Ground for the Canadian Common Market*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1983.

F-PATPC, *Interprovincial Barriers to Trade in Agriculture and Food Products*, Federal-Provincial Agricultural Trade Policy Committee, non publié, juin 1988.

GATT, Texte relatif à l'agriculture, dans *Rapport du Secrétaire général*, décembre 1991, pp. L-a à L-74.

GATT, *The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Genève, 1986.

GOUIN, Daniel-Mercier, *Notes du Cours d'organismes d'intervention*, Département d'économie rurale, Université Laval, 1991.

GOUIN,Daniel-Mercier, S. LEBEAU, D. HARRY et D. PERRAUD, *Analyse structurelle et comparée: la production laitière au Canada, aux États-Unis et en Europe*, GREPA, et INRA, juillet 1990.

Gouvernement du Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada; propositions*, Ministère des approvisionnements et services Canada, 1991.

HAACK, R.E., D.R. HUGUES et R.G. SHAPIRO, *The Splintered Market*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1981.

Informetrica Limited, *Economics of Confederation*, décembre 1991.

LAROSE, Jean et Claude LAFLEUR, *Espoirs et défis du secteur porcin québécois*, CPAQ, 1991.

LAVOIE, Jean-Yves, *L'avenir des interventions gouvernementales canadiennes et québécoises en agriculture*, Forum de réflexion sur la politique agricole canadienne et québécoise dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, 26 septembre 1988.

PRÉGENT, Gilles, «Le cadre juridique et administratif des plans conjoints de mise en marché des produits agricoles au Québec», *Économie rurale*, 1979, 2e numéro, pp. 8-14.

PRICE WATERHOUSE, *CEMA - A Free Trade Study*, Volume I, 1986.

PROULX, Yvon et D.M. GOUIN, *Le partage interprovincial des quotas laitiers*, GREPA, juin 1989.

PROULX, Yvon, D.M. GOUIN et Robert SAINT-LOUIS, *La gestion de l'offre: un examen de sa performance*, GREPA, Université Laval, 1991.

SAFARIAN, A.E. *Canadian Federalism and Economic Integration*, Ottawa, Information Canada, 1974.

SAINT-LOUIS, Robert, et J.C. GILSON, «The Constitutionnal and Economic Case for a Common Agricultural Market in Canada», dans *Policy Issues and Alternatives Facing the Canadian Hog Industry*, Agriculture Canada et Conseil canadien du porc, 1986, pp. 131 à 136.

SAINT-LOUIS, Robert et J.C. GILSON, *Export Market Development Policies and Opportunities for the Canadian Pork Industry*, Report Submitted to Agricultural Statiblization Board et Agricultural Products Board, juillet 1990.

VINCENT, Diane, *Les organismes impliqués dans la commercialisation des céréales au Canada*, MAPAQ, 1987.

Annexe A

Relevé des activités gouvernementales courantes, en secteur agro-alimentaire canadien classées comme activités fédérales, activités provinciales et activités «conjointes» et spécifications sur les éléments de partage de coûts.

(Aucune traduction officielle de cette liste interne n'était disponible au moment de la rédaction de ce rapport)

Federal Activities	**Provincial Activities**	**Joint Activities**
<u>Safety Nets</u>		
-ASA for: named commodities other than red meats, including grains outside CWB area, industrial milk, and wool; and for designated commodities such as potatoes and soft fruit. -WGSA for grains and specialty crops in the CWB area. -APB-surplus product purchases and resales	Extensive provincial programs operate in Quebec & B.C. Some other provinces have smaller programs, e.g., Ontario ASA top up	Tripartite plans for red meats, beans, sugar meets, honey, onions and apples. Crop Insurance.

Farm Finance and Management		
-FCC-Long-term Mortgage Lending -Farm Improvement and Marketing Cooperatives ACT-medium-term loan guarantees -Advance Payments Loan Guarantees (APCA, PGAPA) -Price Guarantee on Loans (APCMA) -Small Business Bonds -Farm Debt Review Process - mediation, impact on Section 178, Bank Act - Rural Transition - Employment and Immigration - training program; Farm Management Initiative	Provincial Programs vary by province in scope and magnitude . direct and indirect loan programs (short, intermediate and long-term) . special credit programs . interest subsidies . grants . other concessions . beginning farmers . lower input costs Farm Management and Extension	Program Development and funding of farm management initiatives
Supply Management		
Maintain import controls, CDC, NFPMC; manage historical import quota; ensure supply by supplementary imports	.Provincial super-boards and supervisory agencies. Responsible for fluid milk exclusively. Ensuring appeal mechanisms in some cases. Provincial marketing boards	National Marketing Agencies Federal-Provincial Agreements - Quota allocation, etc. on a shared basis with industry

Transportation

- WGTA - MCR for Canola - FFA - St. Lawrence Seaway - ARFAA/MFRA	Roads Railways, solely within provincial boundaries, e.g., B.C. Rail

Federal Activities	**Provincial Activities**	**Joint Activities**
Marketing, Trade Development and Value-Added		
Export Marketing		
- External Affairs Activities - Technical Market Development . Ag Canada - CWB	Various provinces have foreign trade offices/export market activities to pursue specific interests of their exporters within the province.	Harmonization of activities
Domestic Market Development		
- Various activities such as CAMDI, Advance Payments for Crops,l Prairie Grain	All provinces have domestic market development activities	Joint market development activities component of ERDAs
Advance Payments APCMA & APMA		

Farm Development and Adjustment - ALFI - CRTP - PFRA - Tobacco Transition - ACOA, WDO, etc.	All provinces have programs directed towards farm development through, for example, water supply development and capital project assistance	Components of ERDAs
Food Safety and Quality		
- Inspection of federally-registered establishments, and many provincial establishments (under contract from provinces) - Inspection of export products, and imports	Some provinces inspect intra-provincial products	Federal cooperation with provinces re: undertaking the majority of inspection activities re: intraprovincial
Sustainable Agriculture		
Various activities in research, food safety areas, PFRA, etc.	Land Use Policy, Research, Extension and other activities	Soil and Water Accords NSCP Agreements
Research and Technology Transfer		
Research and Technology Transfer Programs	- Research Programs research efforts minimal in many provinces - Technology Transfer - Extension	Joint research and technology components of ERDAs

Extent of Cost-Sharing with the provinces

Area	Nature of Cost Sharing
Stabilization	
Red Meats, White and Coloured Beans, Sugar Beets, Honey, Onions and Apples	Tripartite with producers, provinces and the federal government paying one-third each.
Crop Insurance	Tripartite with producers paying 50% of premiums and provincial and federal governments each paying 25% of premiums. Administrative costs are split 50/50 between the provincial and federal governments.
Canadian Crop Drought Assistance Program	The federal government paid 75% and the provinces 25%.
Regional Development	
ERDA's, Soil and Water Agreements Adjustment Programs	The objective is 50/50 cost sharing. However, different cost sharing arrangements exist between provinces with the specific program determining the cost sharing ratio.
Farm Finance and Management	
Farm Management	The Farm Management Initiative is cost shared 50/50. The development of other farm management initiatives (some within ERDAs) are often jointly shared.
Research	
Research Projects	Extensive collaborative efforts involving joint research have been cost shared as follows: 50% - federal government 30% - universities 10% - provincial governments 10% - private sector

Annexe B

Proposition GATT-Dunkel de décembre 1991: quelques volets choisis tirés du «Texte relatif à l'agriculture»

A. Modalités spécifiques: soutien interne

8 La totalité du soutien interne en faveur des producteurs agricoles à l'exception des mesures exclues de la réduction conformément à l'annexe 4 sera réduite, de l'année 1993 à l'année 1999, de 20 pour cent. La période de base sera l'année 1986-1988. Un crédit pourra être accordé pour les initiatives prises depuis l'année 1986. L'engagement de réduction sera exprimé et mis en oeuvre au moyen des mesures globales du soutien (MGS) définies à l'annexe 5, ou d'engagements équivalents définis à l'annexe 6 dans les cas où il ne sera pas matériellement possible de calculer une MGS, et il sera mis en oeuvre par tranches égales.

9 Dans les cas où il ne pourra être démontré qu'une mesure de soutien interne satisfait aux critères énoncés à l'annexe 4, cette mesure fera l'objet de l'engagement de réduction indiqué au paragraphe 8.

10 Tant que le soutien interne faisant l'objet de la réduction n'excédera pas 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit de base dans le cas du soutien interne par produit, il ne sera pas obligatoire d'entreprendre la réduction de ce soutien, et tant que le soutien interne faisant l'objet de la réduction n'excédera pas 5 pour cent de la valeur de la production agricole totale dans le cas d'une MGS par secteur, il ne sera pas obligatoire d'entreprendre la réduction de ce soutien.

B. Soutien interne: base sur laquelle se fonder pour exclure des politiques des engagements de réduction

1. Les politiques de soutien interne que l'on demande à exclure des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. En conséquence, toutes les politiques que l'on demande à exclure devront être conformes aux critères de base suivants:-

i) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et

ii) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs; ainsi qu'aux critères et conditions spécifiques indiqués ci-dessous, suivant les politiques.

C. Modalités spécifiques: concurrence à l'exploitation

11 Les subventions à l'exportation énumérées à l'annexe 7 feront l'objet d'engagements portant sur les dépenses budgétaires et les quantités. Les dépenses et les quantités seront réduites, de l'année 1993 à l'année 1999, de 36 pour cent et de 24 pour cent, respectivement. La période de base sera la période de 1986-1990. Ces engagements seront établis conformément aux modalités prescrites à l'annexe 8.

12 Les engagements comprendront des engagements de ne pas introduire ni réintroduire de subventions à l'exportation de produits ou groupes de produits agricoles pour lesquels de telles subventions n'avaient pas été accordées pendant la période de base De plus, des engagements pourront être négociés afin de limiter la portée des subventions à l'exportation de produits agricoles pour ce qui est de marchés individuels ou régionaux. Les marchés auxquels de tels engagements s'appliqueront seront spécifiés dans les listes d'engagement en matière de concurrence à l'exportation.

D. Accès aux marchés: produits agricoles assujettis à des mesures à la frontière autres que les droits de douane proprement dits.

Section A: Calcul des équivalents tarifaires et dispositions connexes

1. Les politiques visées par la tarification comprendront toutes les mesures à la frontière autres que les droits de douane proprement dits, telles que: restrictions quantitatives à l'importation, prélèvements variables à l'importation, prix minimaux à l'importation, régimes de licences d'importation discrétionnaires, mesures non tarifaires appliquées par l'intermédiaire d'entreprises commerciales d'État, autolimitations des exportations, et tous autres programmes similaires à ceux qui précèdent, que ces mesures soient ou non appliquées au titre de dérogations aux dispositions de l'Accord général dont bénéficient certains pays.

2. Le calcul des équivalents tarifaires, qu'ils soient exprimés en droits ad valorem ou spécifiques, se fera d'une manière transparente sur la base de la différence effective entre les prix intérieurs et les prix extérieurs, au moyen des données, sources de données et définitions spécifiés à l'annexe 2. Les données utilisées seront celles des années 1986 à 1988.

3. Des équivalents tarifaires seront établis pour tous les produits agricoles assujettis a des mesures à la frontière autres que les droits de douane proprement dits:

i) les équivalents tarifaires seront principalement établis au niveau des positions à quatre chiffres du SH;

ii) les équivalents tarifaires seront établis au niveau des positions à six chiffres du SH ou à un niveau plus détaillé chaque fois que cela sera approprié, comme dans le cas de certains fruits et légumes;

iii) pour les produits agricoles transformés et ouvrés, on établira généralement les équivalents tarifaires en multipliant l'(les) équivalentes) tarifaire(s) spécifique(s) correspondant à l'intrant (aux intrants) agricole(s) par la (les) proportion(s) en valeur ou en grandeurs physiques, selon qu'il sera approprié, que l'(les) intrant(s) agricole(s) représente(nt) dans les produits agricoles transformés et ouvrés, et en tenant compte, dans les cas où cela sera nécessaire, de tout élément additionnel offrant alors une protection à la branche de production.

Annexe C

Article XI du GATT :

1) Aucune interdiction ou restriction autre que les droits de douane, taxes ou autres charges ne devraient être instituée ou maintenue par aucune des parties contractantes sur l'importation de tout produit.

2) Les dispositions du paragraphe 1 de cet article ne devraient pas être étendues aux points suivants:

(c) Les restrictions à l'importation sur les produits agricoles et des pêcheries, importés sous n'importe quelle forme•*, nécessaires au renforcement de mesures gouvernementales qui:*

(i) limitent les quantités d'un produit domestique similaire qui peut être produit ou mis en marché ou, si il n'y a pas de production domestique importante du produit similaire, d'un produit domestique auquel le produit importé peut être directement substitué. Toute partie contractante qui applique des restrictions sur l'importation de n'importe quel produit selon les dispositions du sous-paragraphe (2c) doit rendre public la quantité totale de ce produit qui pourra être importée à l'avenir. Toute restriction appliquée selon (i) ci-dessus ne doit pas réduire la proportion du total des importations par rapport à la production domestique totale sous ce qu'elle aurait raisonnablement été espérée en l'absence des restrictions. Dans la détermination de cette proportion, les parties contractantes devraient porter attention à la proportion des importations qui prévalait durant une période antérieure représentative...

• n'importe quelle forme signifie le même produit à un premier stade de transformation et encore périssable, lequel concurrence directement le produit frais et si sa libre importation a pour effet de rendre inefficace la restriction sur le produit frais.
(Traduction libre, cf GATT 1986, *The Text of The General Agreement on Tariffs and Trade*, pp. 17 et 66).

Annexe D

Abrégé d'analyses et de points de vue concernant les enjeux pour le secteur de la transformation alimentaire du Québec.

Secteurs de la transformation et de la distribution alimentaire.

Introduction

Selon un relevé récent, le Québec compte près de mille cinq cents (1500) entreprises de transformation des aliments et boissons.

La très grande majorité de ces firmes sont des petites et moyennes entreprises (PME), quasi totalement contrôlées par des capitaux locaux. Elles embauchent donc, pour la plupart, moins de 50 personnes.

On les dit d'abord à la merci de la concurrence locale, régionale et provinciale. Mais l'internationalisation des marchés et l'accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis les a aussi indirectement placées à la merci de la concurrence des autres provinces et de l'extérieur.

Selon ce même relevé, une bonne partie des entreprises dans ce secteur de la transformation agro-alimentaire est demeurée très fortement tributaire du secteur agricole du Québec, dont elles achètent et transforment une très forte proportion de la production primaire agricole. En d'autres mots l'agriculture du Québec s'est très fortement arrimée à ces entreprises de la transformation locales.

C'est aussi, il faut le souligner, un groupe d'entreprises pour lesquelles le coût de la matière première agricole peut représenter, en moyenne, autant que 60% des frais courants d'opération. Elles sont donc pour la très grande majorité des entreprise de première transformation. Le coût de leurs achats d'intrants strictement agricoles compte donc à lui seul pour la plus large proportion de leurs frais d'exploitation et leur compétitivité en dépend donc beaucoup.

À ce groupe de base s'ajoute aussi une catégorie de firmes généralement plus grosses et moins directement ou étroitement liées au secteur de la production agricole québécoise, mais également importantes pour le développement et le déploiement du secteur agro-alimentaire du Québec. On y retrouve notamment des entreprises des secteurs des boissons et de la boulangerie.

Tous ces industriels sont bien conscients du fait que l'ouverture des marchés, problème d'envergure mondiale d'une part, et les modifications au partenariat constitutionnel, problème d'envergure canadien sinon nord-américain d'autre part, pourraient avoir deux séries de conséquences. Premièrement elles pourraient changer quelques règles du jeu commercial à court

terme. Deuxièmement elles pourraient affecter à moyen et long termes les structures de l'industrie, notamment au Québec, où la poursuite de l'objectif de capitaliser d'avantage sur des activités à plus grande valeur ajoutée dans le secteur agro-alimentaire risque d'être attirante. En bref, ces industriels croient que leur compétitivité sera ainsi affectée, sinon immédiatement du moins à terme, sur tous leurs marchés actuels et potentiels.

Ces industriels ont donc tendance à envisager les questions constitutionnelles et les réformes du commerce international sous le même angle que tous les autres contextes de décisions majeures ou mineures dans leurs entreprises, c'est-à-dire en termes de structure-stratégie-performance ou mieux d'organisation industrielle.

Dans cet abrégé, nous présentons des points de vue qui semblent trouver audience dans ces entreprises, tout en établissant des nuances entre les vues de celles qui utilisent le plus les matières premières agricoles du Québec de celles qui ont déjà étendu le plus leurs zones d'approvisionnements en intrants agricoles hors du Québec.

1. Facteurs et enjeux fortement perçus

L'enjeu qui semble le plus important pour ces entrepreneurs semble être celui du maintien des marchés actuels. Bien sûr les effets de la présente récession transparait aussi dans ce point de vue général. Le contraire étonnerait.

Or la possibilité, ne fut-elle que très mince, que l'accès du Québec à la souveraineté s'accompagne d'un flottement sinon d'un vacuum «juridico-institutionnel» concernant surtout les règles commerciales gouvernant quotidiennement le commerce interprovincial et les quotas à l'importation, les conduit, pour la plupart, à imaginer le scénario suivant: il y aurait plausiblement fragilisation de leurs positions sur les marchés qu'ils occupent déjà, à court terme.

Dans l'éventualité d'un statu quo pour les règles commerciales s'appliquant à leur niveau, ces entrepreneurs attachent aussi beaucoup d'importance au fait d'établir le plus rapidement possible un consensus sur l'interprétation que les autres partenaires commerciaux dans leur industrie, dont ceux des États-Unis et de la CEE, donneront eux-mêmes à ce statu quo.

Le deuxième élément le plus important pour eux concerne probablement la vaste question de la compétitivité des entreprises du Québec. La situation et la structure des prix des matières premières, y inclus celles des produits agricoles primaires, apparaissent à la plupart de ces entrepreneurs comme étant trop rigides sinon relativement chères. Ces deux aspects les amènent à s'interroger sur l'évolution de leur propre degré de compétitivité avec les produits de l'Ontario et des États-Unis en particulier. L'aspect du renforcement possible de la cohésion sociale au Québec suite à l'accession à la souveraineté échappe à leur perception globale des enjeux, rivés qu'ils gardent leurs yeux plutôt sur le pare-brise financier de l'entreprise par les temps qui courent.

En fait, cet aspect de la fragilisation des marchés qu'ils occupent déjà retient leur attention, tellement qu'ils consacrent par ailleurs très peu d'efforts à planifier leurs stratégies d'attaque sur les nouveaux marchés et les nouveaux produits. Il faut reconnaître et souligner toutefois que, au cours des trois dernières années surtout, les risques d'échecs en matière d'introduction de nouveaux produits et de nouveaux marchés se sont avérés élevés presque partout. Il y a donc aussi ce facteur de contexte général en fond de scène

En somme, ces industriels posent et se reposent à eux-mêmes la question suivante: Compte tenu de leur faible marge de manoeuvre actuelle, comment peuvent-ils, à leur niveau maintenir la continuité des volumes de marchés détenus, voir même favoriser l'expansion au moment de la reprise, si le nouveau contexte ne change rien dans l'évolution de nos coûts de fabrication (relativement parlant) et des prix des matières premières d'ici?

2. *Valeur et monnayabilité des actifs*

Un troisième élément qui concerne beaucoup ces gens d'affaires, notamment parmi ceux dont la structure financière est déjà la plus fragile, concerne l'impact que l'ensemble des bouleversements qui s'annoncent à l'horizon, avec ou sans l'accession du Québec à la souveraineté, aura sur la valeur et la monnayabilité de leurs avoirs. Bien sûr les plus petites de ces entreprises sont gérées par des propriétaires qui y voient aussi leur intérêt direct en termes de rente de retraite. Il est donc difficile de faire très froidement la part des choses à leur niveau.

Plusieurs de ces entrepreneurs avancent l'idée qu'ils ne pourront pas tous attirer l'attention du grand capital public, mixte ou privé, dans le contexte de restructuration des industries bioalimentaires qui s'est accentué à travers toute l'Amérique du Nord suite à la signature de l'accord canado-américain. Par ailleurs, les plus gros parmi eux sont bien conscients d'assister à une forte concentration du capital de risque, sans que les gouvernements ne s'y opposent vraiment dans les faits pour préserver la concurrence,, autour des grandes places financières telles que New York, Tokyo, etc... Ils souhaitent bien sûr que les milieux financiers du Québec ne se coupent en aucune façon de ces sources de capital de risque.

Il semble que la vague des fusions de la décennie 1980-1990 en a laissé plusieurs sur leur appétit, même s'ils partagent à peu près tous l'opinion que les acheteurs ont payé chers ces actifs.

Plusieurs d'entre eux, surtout parmi les plus gros, n'ont probablement pas renoncé à grossir, par association, dès que les conditions générales de l'économie se rétabliront. La concrétisation de «joint ventures» avec des firmes ontariennes, américaines ou européennes d'une part, ou de contrats d'association ou de sous-traitance avec des multinationales établies principalement aux États-Unis et au Japon, est une avenue que plusieurs disent ne pas exclure.

Le développement des marchés, le développement de produits, la restructuration financière et l'innovation technologique, chez les plus dynamiques, paraissent être des voies de solution ou d'adaptation au contexte envisagées pour améliorer dans l'immédiat la valeur marchande de la firme. Heureusement, le but semble être moins souvent qu'on le croit pour disposer de ces entreprises agro-alimentaires «demain matin», mais bien plutôt pour commencer à constituer un tissu industriel plus fort à leur niveau. L'obligation de travailler vraiment collectivement et de façon cohérente à la constitution et au renforcement d'un tissu agro-industriel intégré et compétitif au Québec est fortement perçue par ces industriels. C'est là un élément très rassurant de la situation.

3. Se resituer par rapport au marché américain

L'accès du Québec à la souveraineté semble signifier, pour beaucoup de ces entrepreneurs, qu'il faudra réagir rapidement suite à cet événement, et indépendamment de ce qui surviendra au GATT, pour se resituer par rapport au marché bio-alimentaire américain. Mais comment y arriver dans les faits, s'interrogent-ils? Ont-ils véritablement toutes les capacités administratives et financières pour réagir rapidement? En tout cas, ils ont eux-mêmes tendance à le croire mais en fait, combien d'entre eux seraient capables de passer à l'action dans un avenir prévisible?

Il n'est pas facile de tracer une ligne très claire, sur ce sujet précis entre ce qui constitue plutôt l'éventail de leurs espoirs d'une part, et la somme de leurs craintes héritées des séquelles de la présente récession d'autre part. Une chose est certaine cependant. Très peu de ces entreprises ont en poche une stratégie toute faite pour affronter le milieu de la décennie en cours, et encore moins le tournant du siècle. L'amorce de conception d'une véritable stratégie industrielle pour le Québec vient donc à point pour le secteur agro-alimentaire.

Les problèmes d'ajustement aux nouvelles conjonctures sont vécus également très intensément par les distributeurs de produits alimentaires. Plusieurs d'entre eux trouvent déjà que le marché du Québec est étroit et que celui de Toronto, comparativement au reste de l'Ontario est en croissance.

Quelques uns évaluent que leurs concurrents du reste du Canada et d'autres pays hautement industrialisés font preuve d'un plus grand dynamisme qu'eux-mêmes. Ils s'interrogent donc aussi sur la possibilité que ces autres entreprises viennent éventuellement les concurrencer ici même.

La liberté de commerce de détail aux États-Unis, voir même celle prévalant dans quelques provinces du reste du Canada, en ce qui regarde des aspects tels que les heures d'ouverture, les taux de salaires horaires des emplois à faibles qualifications, la nature et la portée des conventions collectives, les amènent à croire que la réglementation des activités de ces concurrents potentiels y est plus souple qu'au Québec.

Un quatrième élément qui prend de plus en plus d'importance auprès des entreprises agro-alimentaires du Québec et du reste du Canada est celui de l'accès aux RESEAUX de distribution déjà établis pour expédier des denrées vers les marchés extérieurs. L'absence de véritables têtes de réseaux au Canada, en ce qui concerne la plupart des produits transformés se fait cruellement sentir au moment de la globalisation des marchés alimentaires.Il faut donc songer à tout le moins à établir des jonctions fortes avec ces réseaux dans l'immédiat, selon eux.

Plusieurs entreprises d'ici partagent en fait ou utilisent carrément des réseaux de distribution déjà établis par des géants de l'industrie américaine, par d'autres entreprises du reste du Canada, voir même des réseaux de multinationales (Kraft-GF, McCain, Salada, McLean, etc). Plusieurs de ces entreprises appréhendent que l'accès du Québec à la souveraineté leur complique ne serait-ce qu'un peu la situation en ce qui concerne leur rattachement à ces réseaux de distribution. Pourquoi exactement? Ils ne savent pas trop bien, les contours du nationalisme d'affaires leur semblant confus mais quand même très réels partout sur le continent nord américain, comme ailleurs.

On peut toujours leur rétorquer, du moins en principe, qu'il faudra alors se concerter davantage pour créer au Québec sinon une tête de réseau alimentaire à tout le moins des points de jonction forts arrimés ou maillés à quelques réseaux stratégiquement choisis et entretenus de façon concertée. Mais en pratique le fait est que ce sont les entreprises elles-mêmes, et non le gouvernement, qui déterminent les points stratégiques si importants dans ces réseaux, et donc en définitive lesquels ont des chances de faire leurs preuves..

Les analystes parmi les plus avertis doutent pour leur part qu'il soit possible et rentable de créer rapidement et de toutes pièces au Québec plusieurs jonctions, voire même une tête de pont, pour mieux accéder à ces réseaux. On prétend que la réaction des compétiteurs sera immédiatement très vive, quelque soit par ailleurs le statut constitutionnel du Québec. Il s'agit là, il faut le dire, d'un milieu d'affaires où l'image de la place de chacun est férocement défendue, parfois même au détriment d'une saine gestion stricte de la firme. Le pouvoir relatif de marchandage même des plus grosses entreprises québécoises du secteur alimentaire, relativement aux plus grosses du reste de l'Amérique du Nord, est infime.

Toutefois c'est grâce à ces réseaux que les fromages fins, les yogourts, le beurre, le cheddar, les fraises, le veau lourd et bien d'autres produits du Québec ont réussi à percer sur des marchés hors Québec, notamment en accédant ainsi aux marchés de Toronto, New York, Boston, Buffalo, etc.

Il faudra donc d'abord tenter de préserver dans toute la mesure du possible les liaisons que ces entrepreneurs ont déjà réussi à établir avec ces réseaux, quelque soit par ailleurs le scénario de libéralisation des échanges agro-alimentaires au niveau multilatéral du GATT. En effet, le GATT pourrait avoir une forte influence en cette matière aussi. Si le GATT parvient à imposer le respect de normes très étanches pour contrer l'existence de toute forme de barrières non tarifaires, cela signifiera -t-il que les gouvernements disposeront à l'avenir de moins en moins

de marge de manoeuvre pour aider «artificiellement» leurs entreprises de la transformation et de la distribution alimentaires à ériger des têtes ou jonctions de réseaux sur un territoire national identifiable voire même sur un continent entier.

4. Rester entièrement rivés au marché canadien comme première cible?

Jusqu'à maintenant, la stratégie qui semble avoir été privilégiée par les entreprises québécoises de cette industrie a été celle d'occuper d'abord et avant tout la plus grande part de marché possible sur le marché canadien. On a commencé de procéder à une rationalisation des chaînes de production, de s'orienter vers des produits de plus grande valeur ajoutée dans le lait, le poulet, les produits de boulangerie, dans quelques produits de la mer, dans la charcuterie, la pomme, la fraise et les jus, etc...mais en ayant d'abord comme cible, dans presque tous ces cas, les marchés urbains du reste du Canada. S'il y avait souveraineté du Québec, on craint donc chez les entrepreneurs concernés qu'il y ait ralentissement, ne serait-ce que temporaire, des progressions de marchés vers ces destinations. Les raisons invoquées vont du très vague au très précis, y inclus celle de la nervosité des bailleurs de fonds qui soutiennent les fonds de roulement des petites entreprises les plus impliquées sur ces nouveaux marchés. Pour les autres entreprises concernées, il y a moins d'appréhensions dans l'air. Néanmoins la stratégie d'expédier des produits à plus grande valeur ajoutée hors du Québec demeurera tributaire de l'exigence de maintenir le plus grand accès possible, dans les meilleures conditions possible, à tous les marchés du reste du Canada.

Finalement deux autres questions également importantes pour les entreprises des secteurs de la transformation et de la distribution alimentaires concernent d'une part la structure d'allocation des quotas de production agricole dans les secteurs agricoles contingentés et d'autre part les conditions de leur accès à une main-d'oeuvre nécessitant de plus en plus de qualifications pour mettre en place des processus de production et de fabrication nouveaux. En particulier, une véritable stratégie agro-alimentaire par concertation et basée sur l'accroissement de la production de denrées alimentaires à forte valeur ajoutée ne pourra vraiment se déployer avec l'ampleur désirée que si l'accès à une matière première de qualité peut continuer d'être garanti, quelque soit le statut constitutionnel du Québec et quelles que soient en somme les règles imposées par le GATT aux agricultures de pays signataires.

Armand de Mestral

Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT

Cet avis commandé par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur.

Introduction

Question 1. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, l'article XI du GATT permettrait-il de garantir aux producteurs québécois les débouchés existants en vertu des contingentements consentis actuellement sur le lait, la volaille, les oeufs et les autres produits agricoles, par le Canada au Québec? Pourquoi?

Question 2. Quelle influence pourrait avoir la proposition Dunkel sur les dispositions pertinentes de l'article XI, si cette proposition était adoptée?

Il est impossible de répondre avec assurance aux questions que vous posez, mais, à mon avis, il ne faudrait pas compter sur l'article XI du GATT pour garantir le maintien de l'acquis historique des agriculteurs du Québec, advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Seul un traité de libre- échange ou d'union économique entre le Québec ou le Canada garantirait l'accès des produits agricoles québécois au marché canadien. Toutefois, à mon avis, l'argument basé sur l'article XI du GATT n'est pas complètement dépourvu de fondement.

1. La réponse aux questions que vous me posez peut varier énormément selon les hypothèses de départ.

Si le Québec devient partie contractante au GATT sur présentation par le Canada en vertu de l'article XXVI.5, ou si le Québec et le Canada négocient un accord de libre-échange ou d'union économique (comportant une politique agricole commune) avant l'accession du Québec à la souveraineté, de nombreuses questions peuvent être réglées à l'amiable tout en se conformant à l'article XXIV du GATT. Par contre, si le Québec doit postuler son admission au GATT en vertu de l'article XXXIII à la suite d'une négociation avec tous ses partenaires commerciaux, la situation risque d'être beaucoup plus complexe. Au pire, d'autres parties contractantes, pourraient invoquer l'article XXXV.

Pour ces raisons, il me semble nécessaire d'aborder de telles questions hypothétiques avec beaucoup de prudence.

2. L'argument à l'effet que le Canada devrait tenir compte de l'acquis historique dans ses rapports commerciaux avec le Québec devenu souverain ne me paraît pas dépourvu de fondement.

Premièrement, le libellé de l'article XI tend à interdire le recours aux contingentements, ou au minimum cherche à freiner leur usage abusif. Le GATT a pour règle de base l'interdiction des contingentements. Dans les situations ou les contingentements sont autorisés par les articles

XI,XII et XIII, le GATT cherche à atténuer leur portée en incitant les états qui les imposent à tenir compte des intérêts de leurs partenaires commerciaux.

Deuxièmement, l'objet et l'esprit du GATT tendent à libéraliser le commerce international. Toute nouvelle mesure ayant pour effet de freiner le commerce international entre les parties contractantes constitue une entorse à l'objet et à l'esprit du GATT. Le GATT existe pour réduire les barrières, pas pour les augmenter.

Troisièmement, même si des avantages concédés au Québec par le Canada sur une base préférentielle violeraient le principe du traitement non-discriminatoire du GATT, jusqu'en 1992, les parties contractantes ont fait preuve d'un laxisme dans l'application des règles dans le domaine agricole qui frôle la tolérence systématique de nombreuses violations du GATT. La justification d'un régime préférentiel en faveur du Québec ne serait donc pas impossible à faire. En plus, les parties contractantes au GATT se montrent généralement fort compréhensives aux considérations pragmatiques. On peut se douter que les parties contractantes seraient complètement insensibles aux arguments canadiens et québécois fondés sur l'étroite interdependence des économies des deux pays.

Finalement, on pourrait envisager une dérogation au GATT en vertu de l'article XXV.5 à l'avantage des produits agricoles québécois. Les Etats Unis jouissent d'une dérogation à l'avantage de leur agriculture depuis 1955.

3. *Malgré les considérations évoquées à la partie II, je ne crois pas que l'article XI puisse fournir une protection acceptable à long terme de l'acquis historique des exportations agricoles vers le Canada advenant l'accession du Québec à la souveraineté.*

Premièrement, le maintien des contingents contre les produits agricoles en provenance de tous les autres états sauf le Québec violerait le principe du traitement non-discriminatoire de l'article I du GATT. Toute préférence doit être justifiée par le texte ou par une décision du GATT. Certaines préférences sont autorisées par l'article I.2 (les empires français et britannique); l'article XXIV.1 à 10 (unions douanières, zones de libre-échange); l'article XXIV.11 (l'Inde et le Pakistan) ou l'article XXV.5 (dérogations). Un contingentement préférentiel en faveur du Québec serait soumis à l'approbation des autres parties contractantes dont certaines, comme les Etats-Unis, ne seraient pas forcément favorables à une telle mesure.

Deuxièmement, on ne peut pas invoquer le bénéfice des dernières phrases de l'article XI sans en même temps tenir compte de l'article XIII. Ce dernier a pour objet de soumettre la création de nouvelles barrières quantitatives à l'obligation d'assurer un traitement non-discriminatoire - ce que Jackson qualifie de «...unworkable and artificial...» (*World Trade and the Law of GATT*, p.323) Cependant, l'article XIII exige que les contingents soient imposés de façon non-

discriminatoire. Les Etats-Unis ou d'autres parties contractantes auraient le droit d'exiger une part du contingentement réservé aux produits agricoles du Québec.

Troisièmement, il faut étudier la portée des notions «d'une période de référence antérieure et de tous facteurs spéciaux» des articles XI et XIII. Dans un premier temps, le renvoi au niveau des exportations québécoises vers le Canada dans les années précédentes aurait pour effet de justifier l'octroi de la part du lion au Québec. Toutefois, la notion de circonstances spéciales est une notion dynamique qui, selon la note interprétative adoptée en 1947, «...comprend les variations de la productivité relative des producteurs nationaux et étrangers, mais non pas les variations artificiellement provoquées par les moyens que l'Accord n'entérine pas.» Ainsi, le Québec pourrait demander que le Canada tienne compte de l'acquis historique en matière agricole, mais les articles XI et XIII ne créent pas un droit acquis absolu opposable au Canada et aux autres parties contractantes pendant une durée illimitée. En fixant le contingentement du Québec, le Canada et le Québec seraient obligés de tenir compte des intérêts des pays tiers. Il faudrait s'attendre à des demandes de plus en plus pressantes chaque année de la part des pays tiers.

Quatrièmement, il n'y a aucun précédent pour éclairer la situation, malgré le fait que de nombreux pays ont accédé à l'indépendence aux cours de l'histoire du GATT. Il y a lieu de croire que l'article XI s'applique difficilement à la situation particulière crée par l'accession à la souveraineté. La pratique du GATT est soit d'entériner un accord conclu entre le nouveau pays et son prédécesseur, en vertu de l'article XXVI.5, prévoyant que le nouveau pays accède à tous les droits et obligations de son parrain, soit de conclure un accord d'adhésion du nouvel état au GATT à la suite d'une négociation avec l'ensemble des parties contractantes en vertu de l'article XXXIII. Le deuxième scénario n'exclue pas, mais n'encourage pas non plus, l'invocation des droits acquis, au cas où ces droits acquis seraient contestés par des pays tiers.

Finalement, le laxisme des parties contractantes face aux contingents agricoles pourrait jouer en faveur du Québec si le Canada lui consent des contingents préférentiels. Par contre, même si les PARTIES CONTRACTANTES ont souvent condamné des contingents illégaux, elles n'ont jamais condamné une violation du libellé de l'article XI *in fine* qui fait l'objet de cet avis. Cette partie de l'article XI ne semble jamais avoir été invoqué. Il serait donc imprudent de faire trop confiance à la valeur juridique de cette disposition.

4. Quel pourrait être l'effet de l'adoption de la proposition Dunkel?

La proposition Dunkel n'abroge pas l'article XI. Cet article permettra toujours l'imposition temporaire des contingents dans certaines situations. Toutefois,le Directeur général du GATT propose, dans la partie L du document MTN.TNC/W/FA, ANNEXES 2 et 3, que les contingents et autres barrières agricoles soient abolis et remplacés par des tarifs ayant un effet équivalent, et que ces tarifs soient réduits de 36 pourcent entre 1993 et 1999. En plus, 5 pourcent du marché canadien des produits agricoles devra obligatoirement être consenti aux produits étrangers par le biais d'un contingent tarifaire.

Les nouveaux tarifs agricoles seront soumis aux règles ordinaires du GATT. Ces tarifs devront être non-discriminatoires et le volume des importations agricoles dépendra de l'offre et de la demande sur le marché canadien. Etant donné le niveau élévé des tarifs agricoles, la protection de la production agricole restera considérable. Par contre, (sauf pour l'Annexe 3.B) la proposition Dunkel ne fait aucune place aux régimes préférentiels fondés sur des droits acquis. Le Canada ne sera pas obligé de maintenir des tarifs agricoles élévés mais toute réduction devra être accordée à toutes les parties contractantes.

L'évaluation de l'effet de la proposition Dunkel est compliqué par l'existence des offices de mise en marché des produits agricoles. Rien dans la proposition Dunkel n'obligerait le Canada - avec ou sans le Québec - à abolir les offices de mise en marché des produits agricoles. Mais advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les produits agricoles québécois feraient face aux tarifs canadiens et à la concurrence des produits agricoles des autres parties contractantes, au cas ou ces produits seraient offerts aux offices canadiens aux prix concurrentiels. Car, même si la demande sur le marché canadien serait toujours réglementée par les offices de mise en marché des produits agricoles, le refus des offices canadiens d'acheter des produits agricoles en provenance des pays autres que le Québec violerait les articles I,et III du GATT et fort probablement aussi les articles XI et XVII.

Le seul moyen de justifier un régime d'achats et de prix préférentiels à l'avantage du Québec serait de conclure un traité de libre échange ou d'union économique entre le Canada et le Québec conformément à l'article XXIV.5 du GATT.

Conclusion

Pour résumer mon avis, je crois que l'argument fondé sur l'article XI *in fine* du GATT n'est pas dépourvu de fondement, mais il serait imprudent de fonder trop d'espoirs sur cette disposition. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, au regard des règles du GATT, seul un traité de libre échange ou d'union économique, conforme à l'article XXIV pourrait assurer le maintien de l'accès préférentiel des produits agricoles du Québec au marché canadien et vice versa.

Annexe

Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT

Introduction

L'objet de ce mémoire est de fournir un complément d'information à mon *Avis sur l'interpretation de l'article XI du GATT* du 24 avril 1992.

Etant donné la nécessité de préparer cet avis à Montréal, je n'ai pas eu la possibilité de consulter tous les documents originaux du GATT. Je crois pouvoir vous assurer que le GATT ne s'est jamais prononcé sur un différend semblable touchant le maintien des contingents agricoles après l'accession à la souveraineté d'une partie du territoire d'un état membre du GATT. Toutefois il me semble que certains précédents (Malaysie-Singapour; Algérie-CEE; Inde-Pakistan; rapports entre les pays décolonisés vers 1958-1960 et la France, La Grande-Bretagne et les Pays Bas etc) mériteraient d'être étudiés plus longuement.

Afin de préparer cet avis j'ai consulté de nombreux ouvrages et articles spécialisés pertinents de même que les rapports des groupes spéciaux touchant les articles XI et XIII. Je me suis servi également de certains ouvrages de référence tels que *l'Index analytique du GATT*.

1. Dans la première partie de mon avis j'insiste beaucoup sur le caractère hypothétique de la question. La réponse à une question de droit dépend toujours du contexte dans lequel elle est posée. Ceci est d'autant plus vrai en ce qui concerne le GATT, dont les décisions et les interprétations du libellé de l'accord général font preuve d'un très grand pragmatisme. Il est rare qu'on puisse s'en tenir uniquement à la lettre de l'accord général.

Un élément central du contexte serait la façon dont le Québec entre au GATT. Le professeur Bernier a longuement discuté cette question et je renvoie le lecteur à son étude de *la dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, quant aux modalités d'admission au GATT.

Il n'est pas certain que les parties contractantes accepteraient sans commentaire les arrangements conclus entre le Québec et le Canada, avant l'acession du Québec à la souveraineté, ou un traité de libre-échange conclu entre les deux après l'accession du Québec à la souveraineté. Mais de tels arrangements changeraient radicalement le contexte dans lequel cette question se poserait.

2. Dans cette partie de mon avis je me base sur une interprétation textuelle de même que sur mon appréciation des objecifs du GATT, et la façon dont les parties contractantes ont interprété

l'accord général dans le passé. Bien que l'interprétation de l'article XI fasse l'objet de nombreux différends, il n'existe pas de précédent sur la partie de l'article XI qui nous intéresse. Cette disposition a été longuement discutée lors des séances de rédaction de la Charte de la Havane, et on a cru bon d'ajouter une note interprétative sur la notion des «facteurs spéciaux.» Cette note s'applique également à l'article XIII. La notion d'une «période de référence antérieure» a également été longuement débattu à la conférence de la Havane et ultérieurement au sein du GATT. La pratique du GATT est de choisir une période de référence de trois ans - généralement les trois années qui précédent l'événement en question.

Les commentateurs sont unanimes pour conclure que l'article XI a été rédigé afin d'accommoder les lois agricoles américaines. (Voir Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p. 319) Le rapport d'un groupe de travail du GATT de 1955 (cité par Jackson p.325) illustre ce point. Le rapport déclare, en ce qui concerne la notion d'une période de référence antérieure...«the contracting party applying the restriction should grant to the foreign suppliers a share of its market which would correspond to what could reasonably have been expected in the absence of restrictions». Ceci n'aide pas tellement à déterminer l'application de cette disposition dans le contexte d'un ensemble de produits agricoles hautement réglementés où il n'y a jamais existé un marché libre.

Selon Jackson, les rédacteurs des articles XI et XIII désiraient éviter une situation où le marché des produits agricoles serait complètement gelé et que les lois de l'offre et de la demande n'auraient aucune place. (Jackson p.324)

Il faut noter que, quelques années plus tard, les articles XI et XII ne suffisaient pas pour justifier les contingents américains. Pour cette raison le gouvernement américain demanda une dérogation en vertu de l'article XXV.5 en 1955.

3. La troisième partie de mon avis est basée sur mon interprétation du libellé de l'article XI, son rapport avec les autres articles de l'accord général et la portée des principes généraux du GATT. Il y a un problème d'interprétation. L'article XI, tel que rédigé, ne permet pas à l'état qui impose des mesures quantitatives de faire totalement abstraction des intérêts des autres parties contractantes. Plus grave encore, il est impossible de répondre à cette question sans étudier la portée de l'article XIII. Cet article ne permet pas non plus de négliger les intérêts des pays tiers. Finalement, je vois mal comment on puisse faire abstraction des deux règles maîtresses du GATT: le principe du traitement non-discriminatoire et l'interdiction générale des barrières quantatives. Le maintien des barrières quantatives est une exception aux règles générales du GATT. Il faut interpréter l'article XI *in fine* de façon restrictive.

4. La proposition Dunkel en ce qui touche les produits agricoles est susceptible de changer. On évoque la possibilité de changer certains aspects du texte actuel, surtout en ce qui concerne les subventions agricoles et d'autres techniques de soutenir l'agriculture sur le plan national. On

affirme toutefois que le principe de la tarification ne sera pas abandonné. Le sort de l'article XI reste quelque peu ambigu. Cet article sera largement dépassé par la partie L de la proposition Dunkel mais, à l'heure actuelle, on ne peut pas prévoir la disparution de l'article.

Même si la proposition Dunkel prévoit un changement radical de l'approche des parties contractantes du GATT au commerce international des produits agricoles, il n'est pas clair comment les nouvelles règles seront appliquées. Nous sommes donc toujours dans le domaine des hypothèses.

Mon avis concernant l'application de la proposition Dunkel à la question est basé essentiellement sur une interprétation formelle du texte. Je m'abstiens de me prononcer sur l'effet de certains amendements possibles.

Conclusions

Vous m'avez demandé si l'article XI *in fine* garantit le maintien des mesures quantitatives qui assurent l'accès de certains produits agricoles québécois au marché canadien. Puisque je suis arrivé à une conclusion largement négative, je me suis permis de proposer la seule solution, compatible avec le GATT, susceptible d'assurer l'accès de ces produits au marché canadien. Il s'agit de la conclusion d'un traité de libre échange ou d'union économique entre le Québec et le Canada avant l'accession du Québec à la souveraineté.

Robert A. Jenness
(Informetrica)

L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie agro-alimentaire

Le témoignage de Robert A. Jenness s'appuyait sur les publications de la firme Informetrica *Supply Management : Dairy* et *Supply Management : Poultry and Eggs*, études nos 7 et 8 de la collection Economics of Confederation, octobre 1991. La transcription intégrale de ce témoignage se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 32, 27 février 1992

André Côté
(Stradeco)

Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement

Cette étude a été présentée le 11 mars 1992. La transcription intégrale du témoignage d'André Côté se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 33

Introduction

Ce que l'on appelle communément l'industrie du textile et celle du vêtement est en fait un groupement de nombreuses industries très distinctes ayant chacune des caractéristiques uniques, des marchés bien définis et des facteurs de succès particuliers. Malgré ces différences, un grand nombre sont reliées entre elles par l'interdépendance des procédés de fabrication où les produits d'une industrie sont la matière première de l'autre.

Parce que chacune de ces industries doit trouver les moyens de s'adapter à de nouvelles conditions selon ses propres circonstances, nous avons voulu donner pour les plus importantes d'entre elles les caractéristiques fondamentales qui guideront les choix à faire dans l'hypothèse d'un changement structurel de leur environnement.

Situant d'abord ces industries dans le contexte historique et mondial du commerce du textile et du vêtement, nous les examinerons ensuite pour essayer de prévoir leur évolution selon deux options d'accession du Québec à la souveraineté: un marché commun dans l'espace économique canadien ou des relations commerciales Québec-Canada régies selon le seul régime du GATT.

1. Le contexte historique

L'industrie du textile et du vêtement occupe une situation unique dans le commerce mondial, évoluant selon un régime spécial de réglementation internationale permettant à chacun des pays participants de régir d'une certaine façon son industrie nationale selon sa propre politique industrielle relative à ce secteur. Ce régime, connu sous le nom d'Arrangement multifibres concernant le commerce international des textiles (AMF) est un Accord international négocié sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui permet à un pays d'appliquer des restrictions quantitatives sur les importations de textiles et vêtements lorsqu'il juge que celles-ci causent ou peuvent causer la désorganisation de son marché intérieur. Au moyen de l'Accord multifibres, un pays peut faire exception aux règles normales du GATT et contrôler d'une façon bilatérale, discriminatoire et sans compensation les importations de produits spécifiques venant d'un seul ou de plusieurs pays en particulier.

Ainsi, l'évolution de ce secteur à l'échelle mondiale s'est faite jusqu'à aujourd'hui en accord avec les politiques nationales des pays impliqués, et il donc est important de connaître les grandes étapes de développement du secteur sous ce régime pour mieux comprendre la situation présente de l'industrie dans l'espace économique canadien et évaluer les options de politiques pour l'avenir.

Les restrictions sur les importations des produits textiles datent du début des années '50 alors que le Japon, profitant de ses conditions particulièrement favorables pour la production de textiles, développe rapidement des marchés d'exportation pour ces produits. Considérant les bas prix de la production japonaise et les politiques de restrictions de ce pays concernant les

importations de certains produits, de nombreux pays européens, les États-Unis et éventuellement le Canada négocient avec le Japon des ententes bilatérales de restrictions des importations qui reflètent les politiques de ces pays envers leurs industries du textile et du vêtement. Dans ces négociations, le pouvoir économique relatif du Canada et la nécessité pour le pays de développer des marchés d'exportation pour ses propres produits le mettaient définitivement en désavantage vis-à-vis les États-Unis; déjà le Canada devait faire des concessions eu égard à ses industries du textile et du vêtement que d'autres pouvaient refuser créant ainsi un effet de diversion vers son marché.

Bientôt, de nouveaux pays exportateurs, d'Asie surtout, commencent à pénétrer les marchés d'Europe et d'Amérique et le principe d'ententes bilatérales doit s'étendre à ces nouveaux concurrents internationaux selon un concept qui impose une certaine rigueur aux conditions de ces ententes: Il faudra que le pays importateur puisse démontrer que son marché intérieur pour un produit donné est menacé par les importations en provenance d'un pays en particulier pour pouvoir imposer une restriction aux importations de ce pays.

Sur cette base d'une définition assez générale de la désorganisation d'un marché domestique, le GATT accepta le principe d'une industrie mondiale dirigée qui, bien que compatible avec ses objectifs principaux, légitimise la dérogation à une de ses règles fondamentales, soit la non discrimination des marchés.

L'application de ce principe nécessite des réglementations spéciales, qui furent incorporées dans un premier Arrangement concernant le textile de coton signé en 1961, lequel fut renégocié à trois reprises jusqu'en 1973. A ce moment il prit le nom d'Arrangement multifibres reflétant les nouvelles technologies qui permettaient de substituer les fibres naturelles par les fibres synthétiques et qui s'implantaient rapidement dans les pays exportateurs tels la Corée et Taïwan.[1]

Ces réglementations et toutes celles qui furent rajoutées par la suite avaient pour but de spécifier toujours davantage les conditions permettant de limiter les importations en provenance de pays à bas prix à partir d'ententes bilatérales entre le pays exportateur et importateur. Reconnaissant l'impossibilité de toujours pouvoir réconcilier les intérêts de l'un et de l'autre, l'Accord permet à un pays de prendre, exceptionnellement, une action unilatérale.
Les principaux éléments de cette réglementation étaient:

. L'engagement par tous les pays signataires de n'imposer des restrictions d'importations que selon les normes de l'AMF.

1. Frank STONE, *Discussion de l'Accord multifibres. Canada, the GATT and the International Trade system*, The Institute for Research on Public Policy, 1984, p. 98-112.

. Que toutes restrictions ne soient imposées que si elles sont justifiées par la désorganisation de marché pour un produit donné dans le pays importateur. Cette désorganisation du marché peut être causée par des prix beaucoup plus bas que ceux en vigueur dans le pays importateur et une poussée soudaine des importations en provenance du pays exportateur. Il faut aussi démontrer que ces deux conditions causent où menacent de causer des dommages considérables à l'industrie domestique concernée.

. Que les quantités allouées soient augmentées annuellement de six pour cent.

. Que d'autres conditions techniques soient remplies relativement aux quotas non utilisés, et aux pays plus défavorisés.

. L'établissement de barèmes permettant la croissance plus ou moins ordonnée des exportations de produits textiles, donnant l'accès des marchés aux nouveaux pays producteurs et aux plus petits pays.

. Le contrôle de ces mécanismes de réglementation par un organisme international sanctionné par le GATT.

Plus de cinquante pays sont devenus signataires de cette première entente.

Les renégociations de l'AMF en 1977, 1981 et 1986 ont reflété les conditions de développememt de l'industrie mondiale du textile et du vêtement en apportant des ajustements aux règles de base établies en 1973. Ainsi, en 1977 la nouvelle entente prévoyait des exceptions à la règle relative au taux annuel de croissance de 6% afin de ralentir le taux de pénétration des pays fournisseurs qui étaient de plus en plus nombreux.

En 1981, l'emphase est mise sur la nécessité de réduire le taux de croissance des plus gros pays exportateurs afin de mieux équilibrer les exportations provenant de nouveaux pays exportateurs. En 1986, c'était à nouveau un resserrement des taux de croissance des principaux pays exportateurs et l'inclusion de nouvelles fibres dans la description de produits sujets à des restrictions. En juillet 1991, l'Accord fut renouvelé, sans renégociation de ses règlements, pour une période intérimaire dans l'attente d'un nouvel Accord du GATT, qui devrait prévoir l'élimination éventuelle de l'AMF.

2. *Le contexte mondial*

Depuis 1961 et surtout avec le premier Accord multifibres en 1973, l'évolution de l'industrie textile mondiale s'est faite sous des conditions de marché particulières, vu l'importance de cette industrie dans les économies de presque tous les pays: D'une part, le textile et le vêtement sont parmi les premiers secteurs à être développés dans le processus d'industrialisation et, d'autre

part ils continuent toujours de représenter une base industrielle de première importance dans la plupart des pays développés.

Bien que l'AMF permette à ses quelque 55 pays signataires de faire exception aux règles du GATT et de protéger leur industrie de façon formelle, pratiquement tous les pays protègent d'une façon où d'une autre leur industrie domestique dans ces secteurs[2].

. Les pays développés qui souscrivent à l'Accord multifibres tels les États-Unis, la Communauté européenne, le Canada et d'autres pays développés restreignent les importations de certains secteurs de leur industrie textile-vêtement au moyen d'ententes bilatérales avec un nombre varié de pays exportateurs portant sur des produits spécifiques. Malgré la nature protectionniste de ce régime, les exportations de ces produits à partir des pays à bas prix vers les pays développés ont progressé rapidement passant d'une valeur d'approximativement $2.5 milliards américains en 1973 à une valeur de près de $9.2 milliards en 1987 et les exportations de vêtements pour les mêmes périodes ont progressé de $3.3 milliards à $31.9 milliards. Aussi durant cette même période, les expéditions mondiales en textiles des pays en voie de développement sont passées de $4.35 à $21.35 milliards tandis que les expéditions équivalentes en vêtements sont passées de $3.8 à $35.8 milliards[3].

. Les pays en voie de développement, et les pays qui formaient jadis l'Europe de l'Est n'appliquent pas les règles d'importation selon les modalités de l'AMF mais ont presque tous recours à des méthodes diverses pour limiter de façon sévère l'importation de textiles et vêtements.

. Enfin certains pays comme le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande restreignent leurs importations de ces produits en dehors du cadre de l'AMF selon leur politique industrielle propre.

Bien que le régime de l'Accord multifibres et les différentes mesures protectionnistes des pays qui n'en sont pas signataires aient pour objectif de restreindre le commerce, la valeur du commerce mondial des textiles et du vêtement a atteint un niveau de $162 milliards américains en 1987[4].

---

2. WOLFF, Alan Wm., HOWELL, Thomas, NOELLERT, William A., *The reality of world trade in textiles and apparel*.

3. DICKERSON, Kitty G., *Textiles and Apparel in the International Economy*, Macmillan publishing Co., 1991, p. 142-151.

4. *Idem*.

3. *Le contexte canadien*

Le Canada, à l'instar des autres pays développés négocie dans les années '60 des accords de restriction des importations avec des pays à bas prix et, au début des années '70, avait de tels accords avec quelque vingt pays. En 1970, le gouvernement canadien annonce une Politique du textile qui affirmait son intention de continuer les restrictions sur les textiles et les vêtements.

Un des élément de cette politique fut la création du Bureau canadien du textile et du vêtement, un organisme indépendant qui avisera le gouvernement canadien sur l'évolution de l'industrie canadienne et la nécessité d'établir des restrictions d'importations sur certains produits. Une des premières recommandations du Bureau fut faite relativement aux importations de chemises en provenance du Japon surtout et le gouvernement imposa alors un quota global sur les chemises de toutes provenances conformément à l'Article XIX du GATT

Le Canada adhéra à l'Accord multifibres dès son introduction et se conforma à ses règles jusqu'en 1976 alors que sous l'effet d'une augmentation massive des importations de vêtements, le Canada invoqua de nouveau l'article XIX du GATT pour imposer un quota global sur les importations de presque toutes les catégories de vêtements. Durant les trois années suivantes, les importations demeurèrent sensiblement au niveau établi en 1976 permettant ainsi aux participants des différentes industries de stabiliser leur production et d'entreprendre les actions nécessaires pour améliorer leur compétitivité sur le marché canadien.

Ayant réintégré les disciplines de l'AMF en 1979, le Canada élabora une nouvelle politique du textile en 1981 qui, en rapport avec le renouvellement de l'Accord multifibres, prévoyait une mise de fonds importante pour permettre aux entreprises canadiennes de mettre en place des stratégies de développement qui leur permettraient éventuellement de concurrencer les fournisseurs internationaux à bas prix.

Cependant, ces mesures ne purent suffire à contrer la puissance d'exportation des pays en voie d'industrialisation et de ceux nouvellement industrialisés. De 1982 a 1986, ils ont plus que doublé leurs exportations et de vêtements et de textiles primaires vers le Canada nécessitant une restructuration importante de la production canadienne dans ces deux secteurs.

Enfin en 1986, lors de la renégociation du 4e protocole de l'Accord mutifibres, le Canada annonce une nouvelle politique du textile qui affirme la nécessité de réduire le taux de croissance des importations afin de maintenir la production du textile et du vêtement à un niveau viable au Canada et faire en sorte que ces industries puissent mieux prévoir l'environnement dans lequel planifier leur futur. Ces négociations ont résulté en des restrictions plus serrées. En 1991, le Canada a des ententes avec 28 pays exportateurs de vêtements et 21 pays exportateurs de textiles.

En 1989, le Canada a importé 283,000,000 unités de vêtements en provenance de plus de cent quinze pays représentant 43% en volume du marché intérieur et pour de 2 milliards de dollars représentant 29% en valeur du marché canadien[5]. Dans le secteur des textiles, le Canada a importé en 1989 un valeur de plus de $3 milliards représentant plus de la moitié des expéditions canadiennes[6].

Ce degré élevé des importations au Canada témoigne de l'ouverture du pays au marché mondial, nonobstant l'utilisation de mesures restrictives pour contrôler les importations des pays à bas prix.

Les participants dans les industries du textile et du vêtement qui ont déjà vécu différentes étapes d'adaptation à une compétition très sévère des pays à bas prix, et cela malgré l'existence du régime de l'AMF, devront dans les prochaines années planifier leur développement dans un environnement international des plus dynamique.

D'une part, il est probable qu'un des résultats des négociations du cycle de l'Uruguay du GATT soit l'élimination graduelle de l'Accord multifibres au cours des dix prochaines années. D'autre part, en 1993, les tarifs de la nation la plus favorisée (NPF) auront déjà été réduits de moitié sur les produits de textiles et les vêtements dans les échanges avec les États-Unis par suite de l'Accord de libre-échange et ils seront réduits à zéro dans les cinq années subséquentes.

Entre-temps, il est aussi probable qu'un Accord de libre-échange nord-américain soit conclu, nécessitant sans doute une révision des plans déjà mis en place pour l'entente avec les États-unis. Enfin, la création du marché unique et de l'espace économique européen auront aussi des répercussions sur les conditions du marché mondial de ces industries.

Dans ce contexte, nous proposons d'examiner les différentes composantes des industries canadiennes et québécoises du textile et du vêtement pour connaître leurs principales coordonnées et évaluer les conditions qui sous-tendent leur adaptation à l'accession du Québec à la souveraineté et à un nouvel espace économique canadien.

4. Les industries du textile et du vêtement

Les industries du textile et du vêtement au Canada subissent depuis dix huit mois les effets d'une récession exceptionnelle. Des données récentes font état de réductions considérables dans les expéditions de textiles. Ainsi, les expéditions canadiennes auraient diminué de 8.9% en 1990 et

5. INDUSTRIE, SCIENCE ET TECHNOLOGIE CANADA, *Rapport sur les marchés apparents des textiles et des vêtements*, 1991.

6. *Idem*, Industrie du textile, données statistiques 1990.

de 13% dans le premier semestre de 1991 comparativement à la même période en 1990[7]. Par ailleurs des milliers d'emplois auraient été perdus dans l'industrie du vêtement en raison principalement de la récession[8].

Ces conditions modifient sans doute l'image ponctuelle de ces industries telle qu'elle existe aujourd'hui comparativement à celle qui nous est donnée par les statistiques officielles disponibles. Ce sont cependant ces dernières que nous devrons utiliser pour obtenir une vue d'ensemble globale de ces industries.

5. La chaîne textile

La chaîne textile est composée de multiples industries souvent très différentes entre elles, à plusieurs égards interdépendantes et à certains points de vue diamétralement opposées dans leurs objectifs et leurs intérêts. Bien que les informations quantitatives sur ces industries nous aident à connaître leur situation relative dans la chaîne textile et dans l'espace économique canadien, il faut aussi comprendre les liens qui les relient entre elles et qui conditionnent leur développement selon l'environnement économique dans lequel elles évoluent.

Le graphique 1[9] décrit les principales étapes de production dans la chaîne textile. Cet organigramme qui illustre les différents procédés de transformation des fibres et leurs liens d'interdépendance fait aussi ressortir les échanges internationaux qui prennent une part importante dans la totalité de la production au Canada.

---

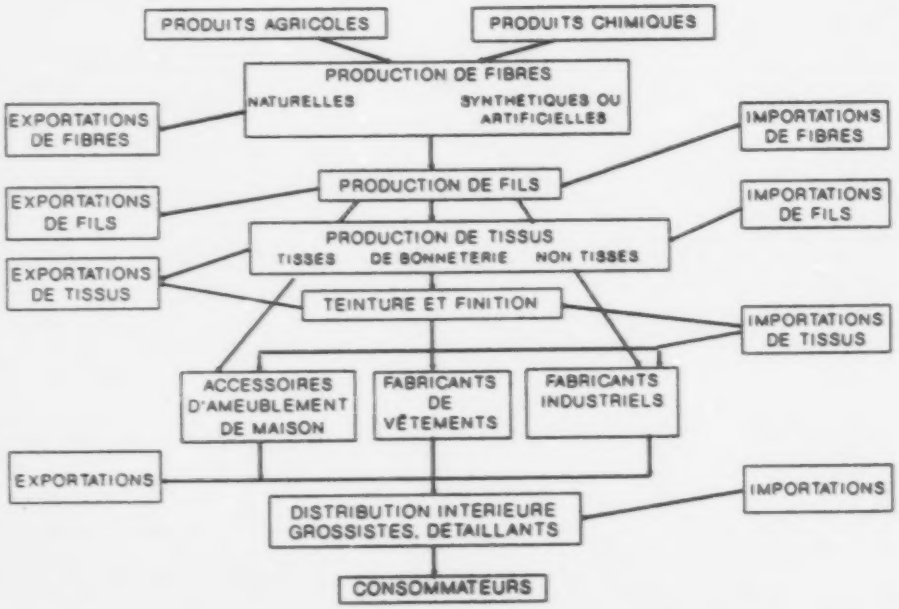
7. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA TECHNOLOGIE, Québec, *Conjoncture des industries du textile Québec/Canada*, Octobre 1991.

8. *Idem*, HANSON, Michel W. (directeur), *Le vêtement québécois, un secteur d'avenir*, 3 décembre 1991.

9. Reproduit de: *Une enquête visant les tarifs sur les textiles. Volume 1: Rapport*, Le Tribunal canadien du commerce extérieur, février 1990.

Graphique 1

Industrie du textile et industries connexes



Source : Adapté de *L'industrie canadienne du textile, Étude des ressources humaines*, Immigration Canada, novembre 1988.

La chaîne textile canadienne est définie de façon précise au moyen de la classification type des industries (CTI) qui est utilisée, entre autres, pour recueillir les données statistiques officielles. Selon cette classification, la chaîne se divise en 3 secteurs principaux, chacun comportant un certain nombre d'industries:

Les secteurs des textiles primaires et des produits textiles forment ce qu'on appelle communément l'industrie textile tandis que le troisième secteur est constitué des industries du vêtement.

. *Le secteur des textiles primaires* est constitué des industries suivantes, avec leur identification CTI:

1811: Les fibres chimiques et les filés de filament
1821: Filature et tissage de la laine
1829: Autres industries des filés et tissus tissés
1831: Tissus larges, à mailles

. *Le secteur des produits textiles* est constitué de ces industries:

1911: Du feutre et du traitement des fibres naturelles.
1921: Des tapis, carpettes et moquettes
1931: Des articles en grosse toile et produits connexes
1991: Des tissus étroits.
1992: De la teinture et du finissage à forfait de produits textiles.
1993: Des articles de maison en textiles.
1994: Des articles d'hygiène en textiles
1999: Autres industries de produits textiles incl. filés pour pneus
3993: Des carreaux, dalles, linoléums et tissus enduits (inclus dans certaines données sur ce secteur)

. *Le secteur du vêtement* comprend les groupes principaux et industries suivantes:

a) Le groupe des vêtements pour hommes et garçons et ses industries:

2431: Des manteaux
2432: Des complets et vestons
2433: Des pantalons
2434: Des chemises et sous- vêtements
2435: De la confection à forfait

b) Le groupe des vêtements pour dames et ses industries:

2441: Des manteaux et vestes
2442: Des vêtements de sport
2443: Des robes
2444: Des blouses chemises
2445: De la confection à forfait.

Les autres industries suivantes:

2451: De vêtements pour enfants
2491: Des chandails
2492: Des vêtements professionnels
2493: Des gants
2494: Des bas et chaussettes.
2495: Des articles en fourrure
2496: Des vêtements de base
2499: Des autres industries de l'habillement.

Nous examinons plus loin certaines de ces industries afin d'obtenir une perspective plus précise de leur position stratégique dans la chaîne textile canadienne et ainsi apprécier leurs possibilités dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté. Mais il y a lieu tout d'abord de situer l'importance des industries québécoises du textile et du vêtement dans l'espace économique canadien.

En 1989, les livraisons québécoises de textiles se chiffraient à $3.1 milliards et celles de vêtements à $4.2 milliards représentant 48.1% et 60.9% respectivement des expéditions canadiennes[10]. Selon des données pour 1988, les industries du textile et du vêtement procuraient 18% de tous les emplois manufacturiers au Québec, ce qui représentait 53.4% de tous les emplois canadiens dans ces industries[11].

Les expéditions canadiennes de l'industrie textile étaient de $6.6 milliards en 1989 et elle procurait 62,000 emplois répartis dans quelque 1 100 établissements. Les produits textiles sont utilisés dans près de 150 industries mais servent principalement les marchés des articles de maison, des vêtements et des produits industriels dans les proportions respectives de 45, 35, et 20 pour cent[12].

---

10. Statistique Canada, Cat. 31-001.

11. *Idem*, Recensement des manufacturiers.

12. INDUSTRIE, SCIENCE ET TECHNOLOGIE CANADA, *Compétitivité de l'industrie. Une perspective sectorielle 1991*.

Des études antérieures[13] ont analysé en profondeur le flux des échanges commerciaux entre le Québec et les autres provinces du Canada à l'intérieur de la chaîne textile. Ces études datant du milieu des années '70 indiquent de façon globale la dynamique du commerce des textiles et des vêtements entre le Québec et le reste du Canada. Selon ces études et les différentes interprétations qu'on peut en tirer, la production de textiles et vêtements au Québec était destinée pour environ 55% au marché québécois, 25% au marché de l'Ontario, 15% aux autres destinations du Canada et le reste aux marchés d'exportation.

Sur la base d'une interprétation de statistiques plus récentes[14], nous croyons que ces analyses représentent encore assez fidèlement la réalité d'aujourd'hui. Mais elles ne suffisent cependant pas à décrire adéquatement les relations d'interdépendance entre les nombreuses industries dans ce secteur. Pour ce faire, nous discutons brièvement ci-après certaines des principales industries de la chaîne textile canadienne.

6. Le secteur des textiles primaires

6.1 1811 : L'industrie des fibres chimiques et des filés de filaments

Cette industrie est au tout début de la chaîne canadienne du textile. Elle est surtout servie par un petit nombre de grandes entreprises internationales sous contrôle étranger. Elle est largement concentrée en Ontario où plus de 70% des 6096 emplois canadiens étaient situés en 1988[15]. Le Québec ne comptait que pour environ 16% des emplois canadiens. En 1989, les livraisons canadiennes de cette industrie étaient de $1.0 milliard représentant 15% des expéditions des secteurs primaires et produits textiles. Ses exportations représentaient 32% de ses livraisons totales[16]. Les livraisons domestiques étaient de près de $700 millions. Ces fibres et filaments sont le produit de base dans tous genres de filés et tissus tissés et tricotés utilisés dans la confection de vêtements et d'articles de maison. Ils sont aussi utilisés par les fabricants de produits textiles tels les tapis et les produits industriels, comme le feutre, les textiles pour pneus, les tissus pour accessoires automobiles. Ils sont en grande partie transformés au Québec pour

---

13. NAPPI, Carmine, *The structure of Quebec's exports*. C.D. Howe Research Institute, 1978. PESTIAU, Caroline, *The Quebec Textile Industry in Canada*, C.D. Howe Research Institute. 1978, GOUVERNEMENT DU CANADA, *The Textile Industry, A Canadian challenge*, 1979.

14. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, p. 109.

15. Statistique Canada, Cat. 31-203.

16. INDUSTRIE, SCIENCE ET TECHNOLOGIE CANADA, *Industrie du textile, données statistiques 1990*, Calculs de l'auteur.

être distribués à travers la chaîne textile sur les marchés canadiens et dans un faible mesure sur les marchés d'exportation.

Tableau 1

Profil statistique de l'industrie 1811[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	1010.4
Québec	confidentialité
Ontario	778.0 (77%)*
Importations	386.7
Exportations	328.9

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 2

Répartition d'emplois - Industrie 1811[15]

	1988
Emplois au Canada	6,096
Emplois en Ontario	4,411 (72%)
Emplois au Québec	confidentialité

6.2 1821 : L'industrie de filature et tissage de la laine

Cette industrie est largement concentrée au Québec qui selon les plus récentes statistiques de 1988 compte pour 69% des quelque 4100 emplois au Canada.[15] Les produits de cette industrie sont en grande partie destinés à la production des vêtements et du meuble. Nous estimons que plus de 80% des produits de la chaîne textile reliés à la laine sont transformés au Québec. Ce secteur représente quelque 6% des expéditions totales des textiles et quelque 6% des emplois.[16] Les importations de cette industrie comptent pour plus de 40% de la valeur des expéditions canadiennes tandis que les exportations ne comptent que pour 10% de celles-ci.

Tableau 3

Profil statistique de l'industrie 1821[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	418.2
Québec	280.0 (67%)*
Ontario	confidentialité
Importations	181.8
Exportations	45.8

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 4

Répartition des emplois: Industrie 1821[15]

	1988
Emplois au Canada	4103
Emplois en Ontario	confidentialité
Emplois au Québec	2841 (69%)

6.3 1829 : Autres industries des filés et des tissés

Cette industrie est la plus importante des secteurs des textiles primaires et des produits textiles et la seconde dans toute la chaîne textile pour ce qui est du nombre d'emplois au Canada, soit 11,673 en 1988 comparativement à 15,113 dans l'industrie de la confection à forfait de vêtements pour dames: 58% de ces emplois étaient situés au Québec, 38% en Ontario et 4% dans les autres provinces canadiennes.[15] Bien que cette industrie compte quelque 87 établissements, il faut noter que quatre sociétés contribuent pour près du quart des expéditions. Les procédés de fabrication dans cette industrie ayant une étroite relation d'interdépendance, où le produit de l'un devient la matière première de l'autre, il y a, dans plusieurs cas, un haut degré d'intégration entre les unités de production situées au Québec et en Ontario. Ainsi, des filés produits au Québec peuvent être utilisés pour fabriquer des tissus dans des usines ontariennes, lesquels seront ensuite apprêtés dans une usine de finition québécoise. Inversement, des filés produits en Ontario sont utilisés dans la fabrication de tissus au Québec et retournés en Ontario pour être apprêtés. La production canadienne de cette industrie essentielle de la chaîne textile est concentrée au Québec mais possède toutefois des composantes importantes en Ontario. Celles-ci font surtout partie de la structure de fabrication intégrée des sociétés à usines multiples.

Ainsi il faut considérer, au-delà des statistiques, l'importance de ces synergies pour les grandes entreprises qui contribuent une part substantielle de la production dans ce secteur. Par ailleurs, cette industrie caractérisée par un très grand nombre de produits différents dans une variété presqu'illimitée de couleurs et de présentations compte sur l'importation pour répondre aux besoins de près de la moitié de la demande canadienne. En 1989 le Canada a importé $1.1 milliards en produits de cette industrie pour satisfaire un marché de $2.2 milliards.[16]

Tableau 5

Profil statistique de l'industrie 1829[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	1242.6
Québec	820.1 (66%)*
Ontario	397.6 (32%)*
Importations	1116.2
Exportations	153.6

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 6

Répartition des emplois et établissements: Industrie 1829[15]

	1988
Emplois au Canada	11673
Emplois au Québec	6762 (58%)
Emplois en Ontario	4283 (37%)
Établissements au Canada	87
Ontario	52
Québec	31

6.4 1831 : L'industrie de tissus larges, à mailles

Cette industrie est un des plus importants clients de l'industrie canadienne des filés. Elle produit des tissus tricotés à usage industriel et pour le vêtement. Des 3 017 emplois dans cette industrie en 1986, 73% étaient situés au Québec et 27% étaient en Ontario.[15] Le nombre des emplois était sensiblement le même en 1988 et bien que l'information par région est maintenant confidentielle, la distribution est sans doute demeurée la même. On estime que plus de 60% des filés produits dans les usines ontariennes sont destinés à l'industrie de transformation québécoise. Les expéditions de cette industrie en 1989 étaient de $466.3 millions et bien que l'information par région ne soit pas disponible, nous estimons qu'environ 75% de ces expéditions proviennent du Québec. L'industrie compte 61 établissements au Canada dont 74% sont situés au Québec et le reste est en Ontario.

7. Le secteur des produits textiles

Trois industries parmi les neuf que contient le secteur des produits textiles comptent pour plus de 65% des livraisons canadiennes de ce secteur et nous les examinerons plus particulièrement pour comprendre leur caractéristiques.

7.1 1921 : L'industrie des tapis, carpettes et moquettes

Cette industrie contribue 15% des livraisons de toute la chaîne canadienne des textiles avec des livraisons en 1989 de plus d'un milliard de dollars.[16] Elle procure, selon les données de 1988, 5 897 emplois au Canada dont 41%, soit 2,444 étaient situés au Québec.[15] Plus de 90% de la production canadienne est destinée au marché domestique. Selon une enquête du Tribunal canadien du commerce extérieur[17], 91% des matériaux de base utilisés dans la production de tapis, carpettes et moquettes proviennent de fournisseurs canadiens. Cette industrie est donc un important client des fabricants canadiens de fibres. Le marché d'exportation ne représente que 9% des expéditions. L'adaptation de cette industrie canadienne à l'environnement crée par le libre-échange et la récession économique résultera sans doute en des réorientations stratégiques de plusieurs entreprises de cette industrie.

17. Tribunal canadien du commerce extérieur: *op. cit.*

Tableau 7

Profil statistique de l'industrie 1921[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	1027.8
Québec	483.1 (47%)*
Ontario	confidentialité
Importations	268.6
Exportations	92.0

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 8

Répartition des emplois et établissements: industrie 1921[15]

	1988
Emplois au Canada	5897
Emplois au Québec	2444 (41%)
Emplois en Ontario	confidentialité
Établissements au Canada	41
Québec	19
Ontario	18

7.2 1993 : L'industrie des articles de maison en textiles

L'industrie des articles de maison en textiles avaient en 1989 des expéditions de $700 millions dans un marché canadien de $878 millions.[16] Le nombre d'établissements dans cette industrie est de 248 (1988) reflétant une grande fragmentation. Le Québec comptait en 1988 47% des emplois et l'Ontario 45%.[15] Il n'y a concentration que dans la production intégrée de draps et taies d'oreiller où une entreprise au Québec compte pour toute la production sous cette catégorie. Les importations dans cette industrie comptent pour environ 22% du marché canadien.

Tableau 9

Profil statistique de l'industrie 1993[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	705.6
Québec	366.9 (52%)*
Ontario	296.4 (42%)*
Importations	189.8
Exportations	16.6

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 10

Répartition des emplois et établissements: industrie 1993[15]

	1988
Emplois au Canada	8530
Emplois au Québec	3977 (47%)
Emplois en Ontario	3798 (45%)
Établissements au Canada	248
Québec	88 (35%)
Ontario	103 (42%)

7.3 1999 : L'industrie des autres industries de produits textiles

Ces autres industries de produits textiles, incluant les filés pour pneus consistent en produits textiles divers et procurent 8444 emplois au Canada dont 32% sont localisés au Québec, 45% en Ontario et 16% dans les autres provinces canadiennes.[15] Ces produits ont de nombreuses applications industrielles dans des industries variées qui sont on majeure partie localisées en Ontario. Ils utilisent des intrants de tissus tissés et tricotés manufacturés au Québec et en Ontario.

Tableau 11

Profil statistique de l'industrie 1999[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	700.8
Québec	259.3 (37%)*
Ontario	301.3 (43%)*

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 12

Répartition des établissements: industrie 1999[15]

	1988
Établissements au Canada	249
Québec	76
Ontario	101

7.4 1992 : L'industrie de la teinture et du finissage à forfait de produits textiles

L'industrie de la teinture et du finissage à forfait de produits textiles emploie près de 5752 personnes dont 73% sont situées au Québec et la centaine d'établissements dans cette industrie apprêtent les matériaux utilisés par les manufacturiers de produits finis surtout dans le secteur du vêtement.

Tableau 13

Profil statistique de l'industrie 1992[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	282.1
Québec	208.7 (74%)*
Ontario	59.2 (21%)*

*Chiffre dérivé du pourcentage en 1988

Tableau 14

Répartition des emplois: industrie 1992[15]

	1988
Emplois au Canada	5752
Emplois au Québec	4171 (73%)
Emplois en Ontario	1198 (21%)

Les autres industries du secteur des produits textiles, nommément l'industrie du feutre et du traitement des fibres naturelles(1911), les articles en grosse toile et produits connexes(1931), les tissus étroits(1991), les articles d'hygiène en textiles(1994) et les carrés, linoléums, dalles et tissus enduits (3993) sont produits dans quelque 288 établissements procurant plus de 10,000 emplois dont un peu moins de la moitié sont situés au Québec. Ces industries servent des créneaux de marchés spécialisés, de nature industrielle, qui sont répartis principalement en Ontario et au Québec mais aussi dans les autres provinces canadiennes.

Tableau 15

Profil statistique d'industries 1911,1931, 1991, 1994, 3993[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	1053.0
Québec	(30% estimation)
Ontario	(50% estimation)

8. Les industries du vêtement

La fabrication du vêtement comprend dix-huit industries: Les vêtements pour hommes et pour dames comprennent chacun cinq industries. Les autres industries servent des créneaux de marchés spécifiques.

Les dernières statistiques canadiennes disponibles sur la répartition des emplois dans ces industries datent de 1988, mais nous utiliserons aussi certaines données plus récentes compilées par le Ministre de l'Industrie du Commerce et de la Technologie du Québec qui donnent des chiffres plus à jour quoique sur une base un peu différente.

Pour situer le secteur du vêtement dans une perspective canadienne nous reproduisons ci-dessous des extraits du rapport de l'enquête visant les tarifs sur les textiles faite par le Tribunal canadien du commerce extérieur et publié en 1990[18]. Cette enquête comprenait une étude exhaustive de l'industrie du vêtement. Le rapport mentionnait entre autres:

Dans l'industrie du vêtement, le total d'emplois est passé de près de 111 000 en 1984 à environ 120,000 en 1988. Cette industrie se concentrait au Québec (57p. 100 des emplois), en Ontario (31p. 100) et au Manitoba (6p. 100). Les manufacturiers se retrouvent principalement dans les grands centres urbains, tels Montréal, Winnipeg et Toronto. La production de vêtements représentait 18p. 100 des emplois en manufactures dans la région de Montréal, 17 p. cent dans la région de Winnipeg et 6 p. 100 dans la région de Toronto. En 1988, l'industrie canadienne du vêtement a satisfait à 72 p. cent de la demande du marché intérieur, pour ce qui est de la valeur, comparativement à 60 p. cent pour l'ensemble des industries manufacturières

[...] *Témoignant devant le tribunal, plusieurs fabricants de vêtements ont décrit ainsi les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur leur capacité de concurrencer: des perspectives de croissance nulles ou négligeables du marché intérieur, une constante augmentation des importations et peu de perspectives intéressantes sur les marchés d'exportation. A titre d'exemple des pressions actuelles de la concurrence, ils ont souligné le fait que plusieurs groupes de producteurs de vêtements étaient déjà aux prises avec une pénétration importante de produits importés, particulièrement des chandails, des vêtements d'extérieur, des chemisiers et des chemises pour hommes.*

[...] *Les fabricants de vêtements avaient l'impression que l'Accord de libre-échange (ALE) risquait de compromettre les possibilités d'exportation de leur industrie. Ils estimaient que l'élimination du programme de drawbacks de droits prévue pour 1994, que l'imposition de la règle de la double transformation et que le faible contingentement tarifaire ne présageaient rien de bon pour l'avenir.*

[...] *À leur avis, la règle de la transformation et le contingentement tarifaire limitent les possibilités d'exportations qu'aurait pu leur offrir l'ALE car ces mesures restreignent l'utilisation des tissus importés dans la confection de vêtements distribués au marché américain. Ces articles ne seraient pas conformes à la règle de la double transformation et leurs exportations, en excédant du contingentement tarifaire, seraient assujetties, par la douane américaine aux taux NPF ainsi qu'au contingentement s'appliquant aux produits du pays fournisseur de ces tissus.*

[...] *L'industrie du vêtement a fait valoir qu'avec l'entrée en vigueur de l'ALE, il lui serait difficile de conserver sa part actuelle du marché intérieur et encore plus difficile d'augmenter ses exportations, si elle ne parvenait pas à différencier davantage ses produits de ceux de l'industrie américaine. Afin de parvenir à cette différenciation des produits et de protéger le*

18. *Idem*, p 19-25.

marché extérieur de la concurrence des entreprises américaines utilisant des tissus américains, l'industrie canadienne du vêtement doit absolument avoir accès de façon moins coûteuse, à des tissus provenant d'autres pays et différents de ceux que produisent le Canada et les États-unis

Il va sans dire que l'industrie canadienne des textiles primaires ne souscrit pas à cet argument et que celui-ci est un point de controverse majeur qui à plusieurs égards a affaibli les efforts concurrentiels de la chaîne du textile canadienne. Le rapport du tribunal notait cependant:

[...] *Outre le fait qu'ils ont effectivement besoin d'améliorer l'accès à des tissus en provenance d'autres pays, les représentants de l'industrie du vêtement ont affirmé que, dans la mesure du possible, ils préféraient faire affaire avec des fournisseurs canadiens, réduisant ou éliminant ainsi les risques inhérents à l'importation de produits étrangers.*

[...] *D'après les fabricants de vêtements, l'accès à des tissus produits au pays est un facteur très important qui leur permet de demeurer concurrentiels sur le marché canadien.*

D'après son enquête auprès des fabricants de vêtements, le Tribunal estime que:

[...] *Dans l'industrie du vêtement, l'utilisation de tissus produits au pays à diminué, passant de 51 p. cent en 1984 à 47 p. cent en 1988. Les États-unis fournissaient environ 11 p. cent des matières textiles de base, alors que les importations en provenance de pays tiers passaient de 37 p. cent en 1984 à 42 p. cent en 1988.*

[...] *Des trois grandes catégories de matières textiles utilisées dans la fabrication des vêtements, (c'est-à-dire les fils, les étoffes de bonneterie et les tissus), ce sont les fils que l'on retrouvait en plus grande quantité sur le marché intérieur; cette tendance était cependant à la baisse puisque l'approvisionnement sur le marché intérieur est passé de 81 p. cent en 1984 à 72 p. cent en 1988.*

[...] *Entre 1984 et 1988, les fabricants de vêtements ont acheté une plus grande partie de leur tissus tissés à l'extérieur du Canada. Les fournisseurs des pays autres que les États-unis ont fourni aux fabricants de vêtements canadiens 51 p. cent de leurs tissus en 1988, alors que ce pourcentage n'était que de 46p. cent en 1984. Les fournisseurs américains ont fourni entre 9 et 12 p. cent. L'approvisionnement en tissus tissés sur le marché intérieur a diminué, passant de 43 p.cent en 1984 à 39 p.cent en 1988.*

[...] *Par contre, la provenance d'étoffes de bonneterie est demeurée passablement la même entre 1984 et 1988. Les fournisseurs locaux ont fourni entre 62 et 65 p cent des étoffes dont les fabricants avaient besoin; entre 21 et 22 pour cent de ces étoffes ont été importées des États-unis et entre 14 et 17 p. cent de pays tiers.*

Après cette vue d'ensemble de l'industrie canadienne, il est révélateur d'examiner plus en détail les principales industries de ce secteur:

8.1 Les vêtements pour hommes

Dans les cinq industries de vêtements pour hommes, deux seulement ont la majorité des emplois au Québec.

Ainsi, dans l'industrie des manteaux (CTI 2431), 24% des 4885 emplois canadiens sont situés au Québec, 26% en Ontario et 50% dans les autres provinces.[15]

Dans l'industrie des chemises et sous-vêtements (2434) 38 % des 10,461 emplois sont au Québec. 50% en Ontario et 12% dans les autres provinces.[15]
Enfin dans l'industrie des pantalons (2433), 44% des 8,258 emplois sont au Québec, 43% en Ontario et 13% dans les autres provinces.[15]

Les livraisons canadiennes de ces trois industries représentaient en 1989 67% du secteur des vêtements pour hommes.

Par contre 74% des 8,684 emplois dans l'industrie de la confection à forfait(2435) et 57% des emplois dans celle des complets et vestons (2432) étaient situés au Québec en 1988.

Au total, 49% des 39,718 emplois dans cette industrie au Canada étaient situés au Québec en 1988[15].

Tableau 16

Profil statistique: industrie des vêtements pour hommes[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	2229.9
Québec	1048.1 (47%)*
Ontario	802.8 (36%)*
Autres provinces	379.0
Importations	817.9
Exportations	67.3

*Distribution provinciale dérivée du pourcentage en 1988

Tableau 17

Répartition des emplois et établissements: industries des vêtements pour hommes[15]

	1988
Emplois au Canada	39718
Emplois au Québec	19483 (49%)
Emplois en Ontario	14097 (35%)
Autres provinces	6138 (15%)
Établissements au Canada	646
Québec	359
Ontario	167
Autres provinces	120

8.2 Les vêtements pour dames

Deux des cinq industries de vêtements pour dames, celle des manteaux et vestes (2441) et celle des vêtements de sport (2442) comptent pour 41% des emplois de ce secteur. 37% des emplois dans ces deux industries sont situés au Québec, 23% sont en Ontario et 39% dans les autres provinces. Ces industries représentaient, en 1989, 55% des livraisons totales du secteur.

Dans les trois autres industries, environ 72% des emplois sont situés au Québec et parmi elles, l'industrie de la confection à forfait (2445) dont 73% des 15,113 emplois canadiens sont au Québec. Cette dernière représentait en 1988 17% des livraisons québécoises de ce secteur et employait plus de 50% de la main d'oeuvre.

Une récente analyse du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie du Québec, fournit des données additionnelles sur ce secteur. Ainsi il y est mentionné qu'en 1990 les importations s'accaparaient 37% de la valeur du marché, que les fabricants québécois avaient 41% du marché intérieur canadien tandis que les autres manufacturiers canadiens avaient 22%.

Tableau 18

Profil statistique: Industries des vêtements pour dames[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	2062.9
Québec	1382.1 (67%)*
Ontario	392.0 (19%)*
Autres provinces	288.8 (14%)*
Importations	726.5
Exportations	76.1

*Chiffres provinciaux dérivés du pourcentage de 1988

Tableau 19

Répartition des emplois et établissements: industries des vêtements pour dames[15]

	1988
Emplois au Canada	37038
Emplois au Québec	21296 (57%)
Emplois en Ontario	8412 (23%)
Autres provinces	7330 (20%)
Établissements au Canada	1148
Québec	803 (70%)
Ontario	246 (21%)
Autres provinces	99

L'industrie de vêtements pour enfants (2451) avec un pourcentage des emplois canadiens situés au Québec de 74% est en grande partie une industrie québécoise.

Les livraisons canadiennes de vêtements pour entants se sont élevées à environ 500 millions de dollars en 1989.

Les livraisons québécoises représentent 80% des livraisons canadiennes de ce secteur.

Les sept autres industries du secteur du vêtement, nommément les chandails (2491), les vêtements professionnels (2492), les gants (2493), les bas et chaussettes (2494), les articles en fourrure (2495), les vêtements de base (2496) et les autres articles d'habillement (2499), sont

aussi en grande partie québécoises selon la répartition des emplois, sauf les vêtements professionnels dont les emplois sont surtout en Ontario (52% du total canadien de 4,594)

Le profil statistique de ces sept industries:

Tableau 20

Profil statistique: industries 2491, 2492, 2493 2494, 2495, 2496, 2499[15-16]

	1989 (millions $)
Livraisons du Canada	2018.9
Québec	1302.2 (65%)*
Ontario	605.6 (30%)*
Importations	811.2
Exportations	178.7

*Chiffres provinciaux dérivés du pourcentage en 1988

Tableau 21

Répartition des emplois et établissements: industries 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2499[15]

	1988
Emplois au Canada	31794
Emplois au Québec	18775 (59%)
Emplois en Ontario	10546 (33%)
Établissements au Canada	845
Québec	501
Ontario	254

9. *Options de structures juridiques et économiques*[19]

Des spécialistes en droit constitutionnel ont donné des hypothèses de structures politiques et économiques advenant l'accession du Québec à la souveraineté[20].

Ils ont émis des opinions sur la probabilité des réponses ou réactions possibles des différents partenaires économiques du Canada et du Québec selon les différents scénarios de relations politiques et économiques que le Québec souverain aurait avec le Canada[21].

Plusieurs de ces discussions mentionnent les industries du textile et du vêtement en soulignant leur importance dans l'économie canadienne et le traitement particulier qu'elles reçoivent dans l'économie mondiale.

Notre examen sommaire des industries du textile et du vêtement visait à renseigner sur l'importance relative des différentes industries dans la chaîne textile et à connaître la part du Québec dans ces industries. Il faudrait une analyse plus poussée pour pouvoir faire des projections sur l'évolution dans les différentes structures économiques possibles de chacune des quelque 31 industries distinctes que comprend la chaîne textile.

Toutefois, sur la base des informations que nous avons, nous révisons ci-après les aspects principaux concernant les industries du textile et du vêtement selon deux options d'accès du Québec à la souveraineté.

9.1 Option A- L'accession à la souveraineté du Québec se réalise dans le cadre d'un marché commun avec le reste du Canada.

Le Québec devient membre à part entière du GATT: Il adopte la structure tarifaire canadienne, maintient la nature de ses échanges commerciaux avec le reste du Canada et harmonise avec lui ses politiques commerciales extérieures.

Selon cette hypothèse d'un marché commun intégral, l'élaboration et l'administration des politiques commerciales relatives aux textiles et aux vêtements dans l'espace économique canadien relèveraient d'une autorité unique, à la différence de ce qui existe présentement dans la Communauté économique européenne (CEE).

---

19. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Op. cit*, p. 19-54.

20. *Idem*.

21. *Idem*.

Dans la CEE, les politiques extérieures sont établies par la Commission européenne qui est le seul mandataire pour établir les structures tarifaires du textile et du vêtement et pour négocier des quotas globaux, pour l'ensemble de la communauté à partir de consultations avec les pays membres. Cependant, ces quotas sont ensuite alloués à chaque pays qui administre le contrôle de leur utilisation par son propre système douanier.

Les contrôles douaniers existants dans le marché européen devront, en principe, disparaître en 1993 avec l'instauration du marché unique. A ce moment, le contrôle des quotas par les instances nationales devrait cesser, bien qu'il reste à trouver une formule pour continuer à répartir les importations sur tout le territoire et éviter ainsi la concentration des importations de la CEE dans des pays en particulier.

Dans un marché commun intégral Québec-Canada, la structure et l'administration des restrictions des importations resteraient telles qu'elles existent aujourd'hui. Cependant, le Québec souverain établirait ses propres politiques relatives aux industries du textile et du vêtement et pourrait négocier avec le reste du Canada une politique extérieure qui reflèterait ses priorités.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Canada possède présentement des ententes bilatérales concernant le vêtement avec 28 pays et concernant le textile avec 21 pays.

Le marché commun Québec-Canada serait le cadre pour la négociation d'une entente de libre-échange renouvelée Québec-Canada-États-unis[22] qui inclurait éventuellement le Mexique.

L'entente existante comprend des dispositions sur l'élimination des tarifs sur une période de dix ans, des règles d'origines spécifiques concernant les étapes de transformation requises à l'intérieur de la zone de libre-échange, des clauses spéciales sur les «drawbacks» de droits douaniers et des arrangements relatifs à un contingentement tarifaire applicable aux manufacturiers de vêtements. Comme nous l'avons indiqué, ces règles d'origine ont été dénoncées par les manufacturiers canadiens de vêtements.

Ces règles d'origine pour les textiles et les vêtements sont différentes des règles applicables à presque tous les autres produits. La plupart des autres produits se qualifient pour l'élimination des tarifs entre le Canada et les États-unis si leur contenu en matières canadiennes ou américaines représente 50% ou plus de leur valeur totale ou s'ils ont changé de classification tarifaire au cours de leur production au Canada et/ou aux États-unis.

Pour les textiles et les vêtements, il faut que les produits passent par des étapes spécifiques de production au Canada et-ou aux États-unis sans égard pour la règle du 50% de valeur ajoutée.

---

22. *Idem.*

Ces règles basées sur les procédés de transformation sont particulièrement complexes; elles reflètent la structure d'intégration qui caractérise la chaîne textile. Dans un marché commun Québec-Canada, ces règles s'appliqueraient sur l'ensemble de l'espace économique canadien et les conditions de leur application ne seraient donc pas modifiées par rapport à ce qui existe présentement.

9.1.1 Impact: L'industrie du textile

Selon cette option, soit une structure juridique et économique où les échanges entre le Québec et le Canada se feraient sur la base d'un marché unique, sans aucun contrôle aux frontières, les industries du textile au Québec et dans le reste du Canada verraient peu d'impact sur leur environnement stratégique.

Ainsi, presque tous les producteurs canadiens de fibres font partie de multinationales étrangères dont les opérations au Canada sont compétitives sur le plan international et qui sont à développer des marchés mondiaux.

Un marché commun conserverait à ces producteurs la base de leur marché traditionnel au Canada, sans barrières tarifaires, laquelle leur permet de bâtir leur activités d'exportation.

Cette option est aussi favorable pour l'industrie de filature et tissage de la laine qui est principalement basée au Québec et qui a un faible pourcentage d'exportations à l'extérieur de l'espace économique canadien. Des tarifs américains élevés sur ces produits, plus de 30% dans certains cas, limitent leur accès aux marchés des États-unis, bien que leur compétitivité nord-américaine soit bien établie. L'environnement d'une zone de libre-échange avec le reste du Canada et les États-unis est très importante pour assurer le développement de cette industrie.

Il faut noter que le Canada a des ententes de restrictions d'importations de tissus worsted avec dix pays à bas prix, indiquant une grande pression sur le marché canadien de la part des producteurs internationaux.

Les autres industries des filés et des tissus tissés se partagent le marché canadien à peu près également avec les importations. Cette option permettrait la libre circulation de ces importations dans l'espace économique canadien, ce qui est d'une grande importance pour les nombreuses industries utilisatrices.

Par ailleurs, la fabrication dont les procédés intégrés sont situés et au Québec et dans le reste du Canada pourra demeurer intacte.

Un marché commun permettant la libre circulation de ces produits dans l'espace économique canadien et la renégociation d'une entente de libre échange avec les règles d'origine existantes conserveraient les conditions présentes pour le développement de cette industrie.

L'industrie des tissus larges, à mailles est surtout basée au Québec et ses exportations à l'extérieur du Canada sont négligeables. On estime que 40% des produits de cette industrie sont éventuellement expédiés du Québec vers le reste du Canada, soit comme produits finis, soit comme intrants dans la fabrication d'autres produits. Un marché commun serait donc une structure très importante pour cette industrie.

Un accord de libre échange tripartite lui permettrait de conserver le potentiel de son marché canadien et de développer celui des États-unis.

L'importante industrie des tapis, des carpettes et moquettes est répartie à peu près également entre le Québec et le reste du Canada et elle sert toutes les régions de l'espace économique canadien. Au cours des dernières années, elle a vu son marché canadien sévèrement attaqué par des fabricants américains. La grande majorité de sa production est écoulée au Canada et elle compte sur ce marché pour continuer un ajustement pénible au régime de libre-échange avec les États-unis.

L'accès à un marché commun dans l'espace économique canadien paraît essentiel pour cette industrie.

Les industries mentionnées ci-haut contribuent plus de 60% des expéditions de l'industrie canadienne du textile et donnent une représentation adéquate de l'ensemble de cette industrie.

L'accession du Québec à la souveraineté dans le cadre d'un marché commun intégral conserverait à l'industrie du textile l'accès sans entraves à son marché canadien traditionnel, qui compte pour la plus grande partie de ses expéditions. La renégociation d'une entente de libre-échange Québec-Canada-États-Unis selon les règles de l'accord existant permettrait à cette industrie de continuer son adaptation pour exploiter le potentiel du marché américain.

9.1.2 Impact: L'industrie du vêtement

Dans un mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L'Institut des manufacturiers du vêtement du Québec souligne que:[23]

- «l'accès au marché dans le reste du Canada est essentiel pour l'industrie».
- que «la part de la production du Québec vendue au reste du Canada est beaucoup plus grande que celle qui est absorbée en retour»
- que «toute interruption, même temporaire des systèmes de vérification et des moyens pour entreprendre des mesures de contrôle des importations aboutirait à des pertes de milliers d'emplois au Québec à cause de l'inondation des importations qui en suivra».

---

23. INSTITUT DES MANUFACTURIERS DU VÊTEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*.

Selon l'option A, les manufacturiers de vêtements au Québec et dans le reste du Canada pourraient continuer à utiliser des intrants importés de pays tiers dans l'espace économique canadien.

La libre circulation des produits finis maintiendrait les conditions actuelles des marchés.

Une entente de libre-échange renégociée ayant les mêmes règles d'origine que l'entente existante permettra, dans un marché unique, aux manufacturiers d'utiliser des intrants importés de pays tiers pour les produits finis destinés au reste du Canada.

9.2 Option B- L'accession à la souveraineté du Québec se réalise sans union douanière ou marché commun avec le reste du Canada et les relations commerciales du Québec avec le Canada et le reste du monde sont régies uniquement par les règles du GATT.

Selon ce scénario, le Québec assumerait toutes les conditions en vigueur de la participation du Canada au GATT et au début, du moins, adopterait sa structure tarifaire sur les textiles et vêtements.

Dans cette hypothèse, le Québec pourra soit adopter les grandes lignes de la politique canadienne relativement aux industries du textile et du vêtement ou bien choisir d'élaborer sa politique propre dans le contexte de la restructuration de ces industries rendue nécessaire par ce nouvel environnement structurel.

Le Québec deviendra sans doute signataire de l'Accord multifibres et devra négocier avec le Canada et les pays en cause le partage des quotas existants.

Par la suite il pourra établir sa propre politique d'utilisation de ces quotas. Cette politique devra s'adapter aux conditions de démantèlement de l'Accord multifibres qui devrait découler des négociations du cycle d'Uruguay du GATT.

Le Québec souverain pourrait établir et négocier avec ses partenaires canadiens et internationaux une politique tarifaire du textile et du vêtement qui reflèterait son agenda propre d'ajustement de ces industries à la compétitivité internationale.

L'instauration de barrières tarifaires entre le Québec et le reste du Canada aurait une importance particulière pour la chaîne textile qui utilise une grande quantité de produits importés de tiers pays dans ses procédés de fabrication. Ces produits se qualifieraient pour les «drawbacks» de droits de douane. Mais même avec une entente de libre-échange, ceux-ci ne pourraient, en principe, être utilisés sans tarifs dans les échanges du Québec avec le reste du Canada.

Dans le cas où le présent Accord de libre-échange Canada–États-unis ne serait pas applicable au Québec[24], il faudra renégocier une entente Québec–Canada–États-unis dans laquelle les règles applicables aux industries du textile et du vêtement devront tenir compte de la transition des industries québécoises vers cette nouvelle structure. En effet, les règles présentes de l'entente de libre-échange ont été agrées en tenant compte de la structure intégrée de la chaîne textile au niveau canadien. Dans la mesure ou ce degré d'intégration sera modifié il faudra renégocier certains éléments essentiels de l'entente.

Cependant une entente de libre-échange Québec–Canada–États-unis devrait sans doute respecter les règles existantes qui représentent les exigences essentielles des participants de la chaîne textile américaine.

9.2.1 Impact: L'industrie du textile

Selon cette option, les relations commerciales du Québec avec le reste du Canada ne seraient régies que par les règles du GATT, et l'industrie québécoise et du reste du Canada devrait subir de profondes transformations. La mise en place de structures douanières et de barrières tarifaires affecterait la nature même de la chaîne textile qui, comme nous l'avons vu, est en grande partie intégrée de part et d'autre de ces structures.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la renégociation d'un accord de libre-échange Québec–Canada–États-Unis devrait sans doute satisfaire les conditions inclues dans l'entente existante à savoir, entre autres, la nécessité d'utiliser des procédés spécifiques dans la zone de libre-échange pour que les produits puissent bénéficier des avantages de l'entente. Ces conditions sont très importantes pour les producteurs américains et il est improbable qu'ils fassent des concessions majeures sur ce point.

Sachant que les importations de pays tiers ont une place importante dans différentes étapes de la fabrication de produits textiles et qu'elles seraient dorénavant assujetties à des tarifs dans l'espace économique canadien, il faudrait que la production canadienne se restructure pour utiliser des intrants fabriqués dans la zone de libre-échange.

Selon cette option, l'industrie des fibres, sans un accord de libre-échange, perd l'avantage des tarifs dans l'espace économique canadien qui sont de l'ordre de 8.5%. Les producteurs canadiens accélèreront sans doute le développement de leurs marchés internationaux tandis que les industries utilisatrices devront compenser pour des achats augmentés du coût tarifaire.

Pour l'industrie de filature et tissage de la laine, l'absence d'un marché commun Québec-Canada, combinée à la diminution graduelle des restrictions des importations résultant du démantèlement éventuel de l'AMF, serait une conjoncture très défavorable. Une nouvelle

24. COMMISSIONS SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Op. cit.*, p. 35

barrière tarifaire avec le reste du Canada et des tarifs très élevés aux États-unis limiteraient considérablement les opportunités de cette industrie.

Une entente de libre-échange tripartite serait essentielle pour cette industrie.

Les autres industries des filés et des tissus tissés devraient composer avec des barrières tarifaires atteignant 25% à l'intérieur de l'espace économique canadien, ce qui rendrait impossible le maintien de l'intégration des procédés de fabrication de part et d'autre de ces barrières. Un accord de libre-échange tripartite pourrait préserver cette intégration pour les fabricants qui remplieraient les conditions des règles d'origine.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'industrie des tissus larges, à mailles expédie environ 40% de sa production vers le reste du Canada. Selon cette option, sans un accord de libre-échange, ces produits devront assumer les tarifs douaniers qui sont présentement de l'ordre de 20-25%. Cette contrainte placerait ces producteurs dans une situation de non compétitivité vis-à-vis les producteurs américains ou autres. Par contre, un accord de libre-échange tipartite pourrait sauvegarder en grande partie cette industrie.

Pour l'industrie des tapis, des carpettes et des moquettes, il serait très difficile, sinon impossible, de concurrencer les importations américaines avec une barrière tarifaire de l'ordre de 20% applicable aux échanges de ces produits à l'intérieur de l'espace économique canadien.

Une entente de libre échange tripartite serait essentielle pour cette industrie.

Cette option, selon laquelle les relations du Québec avec le reste du Canada seraient régies uniquement par le GATT nécessiterait une profonde transformation de l'industrie du textile au Québec et dans le reste du Canada.

Si cette option était liée à un accord de libre-échange Québec-Canada-États-Unis, qui inclurait éventuellement le Mexique, l'industrie devrait en partie restructurer sa production pour incorporer dans ses procédés les intrants requis par les régles d'origine.

9.2.2 Impact: L'industrie du vêtement

Selon cette option, sans un marché commun, les industries du vêtement au Québec et au Canada devraient surmonter une nouvelle barrière tarifaire de 25% et concurrencer les fournisseurs internationaux, incluant évidemment les américains, sur cette base. Ainsi plus de 40% des expéditions québécoises seraient très sérieusement affectées.

Une entente de libre-échange qui respecterait les règles d'origine existantes nécessiterait la restructuration de l'industrie qui devrait utiliser des intrants produits dans la zone de libre-échange.

Dans la conclusion de son mémoire, l'Institut des manufacturiers du vêtement souligne:

Notre industrie a besoin d'un marché dans le reste du Canada sans entrave, d'un système monétaire qui ne réduira pas notre potentiel de produire des vêtements au Québec et de les vendre, la continuation, sans interruption, des organismes qui ont des ressources suffisantes pour vérifier que les accords internationaux soient respectés, la possibilité d'exporter vers les États-unis, sans douanes, les vêtements québécois de tissus non-nord-américains.

Conclusion

Pour entrevoir l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement, nous avons cru important de connaître les composantes de ces deux industries pour bien comprendre leur situation relative à l'intérieur de l'espace économique canadien et du territoire québécois.

La chaîne du textile au Canada comprend 31 industries distinctes dont un grand nombre sont reliées entre elles du fait que les produits des unes servent de matière de base aux autres. Situées de part et d'autre des limites géographiques du Québec avec le reste du Canada, elles sont ainsi intégrées, en quelque sorte, dans l'espace économique canadien.

Les statistiques globales montrent que le Québec compte pour une part importante dans la chaîne textile au Canada: 48% des expéditions canadiennes de textiles et 62% des expéditions de vêtements proviennent du Québec. Toutefois, nous avons vu que des industries importantes comme les fibres chimiques et les tapis sont surtout situées en dehors du Québec; les cinq industries qui constituent le groupe des vêtements pour hommes sont réparties également entre le Québec et le reste du Canada et deux industries importantes du groupe des vêtements pour dames sont surtout situées en Ontario.

Les importations, particulièrement celles des textiles primaires qui servent d'intrants pour de nombreux produits finis, jouent un rôle de premier plan dans la chaîne textile canadienne. Mais plusieurs catégories de ces produits sont exclues du régime de libre-échange avec les États-unis à cause des règles d'origine spécifiques applicables aux textiles et aux vêtements. Il est probable qu'une entente tripartite Québec-Canada-États-Unis contiendrait ces mêmes règles qui sont essentielles pour les producteurs américains.

Nous estimons qu'environ 40% des expéditions québécoises de textiles et de vêtements sont destinées au reste du Canada et toute entrave à ces échanges nécessitera une adaptation sinon une restructuration complète des industries les plus affectées.

Les négociations du cycle de l'Uruguay du GATT se poursuivent et si elles devaient résulter en une entente globale, il est probable que cette entente incluera l'élimination graduelle de l'Accord multifibres sur une période de dix ans et l'intégration éventuelle de l'industrie mondiale du

textile et du vêtement dans le seul régime du GATT. Cette libéralisation nécessitera une adaptation des industries canadiennes et québécoises pour améliorer davantage leur compétitivité dans l'espace économique canadien.

Sur la base de ces informations, nous avons examiné les principales industries de la chaîne textile selon deux options d'accès du Québec à la souveraineté.

Selon l'option A, que nous décrivons comme un marché commun intégral entre le Québec et le reste du Canada, avec un accord de libre-échange tripartite Québec-Canada-États-Unis, dans lequel l'espace économique canadien serait considéré comme une entité unique, toutes les industries de la chaîne textile conserveraient leur environnement stratégique actuel. Cet environnement n'introduirait aucune entrave aux échanges entre le Québec et le reste du Canada et ne nécessiterait aucune adaptation spéciale par les industries. Par ailleurs, le Québec pourrait négocier avec le reste du Canada des politiques extérieures qui refléteraient ses priorités relatives à ces industries.

Selon l'option B, les relations commerciales du Québec avec le reste du Canada ne seraient régies que par les règles du GATT. A cause de l'intégration de nombreuses industries de la chaîne textile dans l'espace économique canadien, l'instauration de barrières douanières et de tarifs nécessiterait une restructuration considérable de la plupart des industries du textile et du vêtement au Québec et dans le reste du Canada. A cause des effets très négatifs de cette option, elle devra être accompagnée d'un accord de libre-échange Québec-Canada ou Québec-Canada-États-Unis (et Mexique le cas échéant) qui éliminerait les tarifs et rétablirait, du moins en partie, les liens d'interdépendance de plusieurs de ces industries.

Cependant dans un accord tripartite, les manufacturiers de vêtements du Québec et du reste du Canada ne pourraient utiliser des intrants importés selon les règles d'origine présentement en vigueur, à moins d'un contingentement spécial permettant l'utilisation de ces produits dans l'espace économique canadien.

Cette entente pourrait inclure des dispositions spéciales permettant de réduire ou même d'éliminer, du moins entre le Québec et le reste du Canada, les formalités douanières.

Selon cette option, il serait essentiel que l'entente de libre-échange réduise au minimum les entraves aux échanges entre Québec et le reste du Canada pour que la chaîne textile conserve sa capacité concurrentielle à l'intérieur de l'espace économique canadien.

RÉSUMÉ

L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement[1]

Introduction

J'apprécie beaucoup l'occasion que vous me donnez aujourd'hui de discuter avec vous des perspectives d'avenir des industries du textile et du vêtement selon différents scénarios d'accession du Québec à la souveraineté.

J'ai eu la chance, au cours des années '80, de vivre de l'intérieur les conditions de développement de l'industrie canadienne du textile alors que j'étais vice-président à la planification stratégique et au développement corporatif d'une importante compagnie canadienne de textile.

Au cours des dernières années, j'ai aussi été impliqué de très près comme membre de la haute direction de cette entreprise et de l'Institut canadien des textiles dans tous les dossiers relatifs à l'élaboration de politiques gouvernementales touchant ces industries, comme la négociation de l'Arrangement multifibres en 1986, l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis en 1987, l'enquête du Tribunal canadien du commerce extérieur en 1989, de même que les négociations du GATT qui perdurent depuis 1986.

Comme membre, pendant quatre ans, d'un groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur du Canada, j'ai aussi été exposé non seulement à une vue d'ensemble des éléments clés qui conditionnent le commerce mondial du textile mais aussi aux innombrables subtilités d'applications de politiques qui, considérées individuellement, peuvent avoir un impact sur une entreprise ou un groupe d'entreprises en particulier.

Vous comprendrez bien qu'avec cette expérience professionnelle, j'ai choisi d'étudier les industries du textile et du vêtement dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté avec une approche de planification stratégique qui est celle, en bout de ligne, qui permettra aux entreprises de ces industries d'évaluer le plus correctement possible leur environnement, de définir leurs options et de choisir les stratégies qui leur permettront de demeurer concurrentielles dans leur domaines d'activités.

Sachant au départ que cette approche était assez ambitieuse et laborieuse, je l'ai quand même retenue parce que je suis convaincu que ce sont les stratégies que développent les dirigeants

1. Ce texte constitue une synthèse de *l'Étude de l'impact de l'accession à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement*.

d'entreprise en tenant compte des orientations d'ordre économique et politique qui ont le plus d'impact sur les résultats de ces mêmes orientations.

L'approche est ambitieuse parce qu'elle demande qu'on essaie de simuler le processus de prise de décisions de ces dirigeants d'entreprises. Elle est laborieuse, peut-être même trop pour la courte période dans laquelle cette réflexion a eu lieu, parce qu'elle a nécessité la dissection des industries du textile et du vêtement en leurs éléments stratégiques de base qui, comme le rapport le souligne, sont constituées de 31 industries distinctes possédant chacune un groupe de produits spécifiques, des concurrents bien différenciés et des marchés précis.

Il est bien entendu que mon but ne pouvait être d'étudier en profondeur les composantes stratégiques de chacune de ces industries et de donner toutes les options de développement selon tel ou tel scénario politique et économique retenu. Mon but était cependant de donner les grandes lignes qui délimitent le cadre d'évolution de ces industries pour qu'à partir de leur situation présente, il soit possible d'entrevoir leur développement à moyen et à long terme selon la forme que ce cadre pourrait prendre dans l'avenir.

A ce propos, j'ai noté avec plaisir qu'un économiste de renom comme M. Pierre-Paul Proulx ait mis, dans sa présentation du 29 janvier dernier, beaucoup d'emphase sur l'importance des stratégies d'entreprises lorsqu'il a abordé la question des changements structurels amenés par un nouvel ordre politique et économique.

Le cadre réglementaire général dans lequel évoluent actuellement les industries du textile et du vêtement est présentement en voie d'être redéfini par les négociations du GATT et celles qui pourraient mener à un Accord de libre-échange nord-américain.

Avant de discuter ici de certains aspects de l'étude, j'aimerais vous dire qu'il est assez exceptionnel que les dossiers du textile et du vêtement soient traités par une même personne. Pour des raisons dont certaines sont sans doute historiques et d'autres sont fondées sur des questions d'intérêts, ces deux secteurs ne font pas bon ménage au Canada.

Ils prennent souvent des positions diamétralement opposées à l'égard des politiques domestiques et extérieures qui les affectent et ont aussi souvent des conclusions contradictoires quant aux impacts et aux effets de ces politiques. A ce jour il ne s'est pas trouvé de mécanisme ou d'arbitre suprême qui ait réussi à établir l'harmonie entre ces secteurs quant à un encadrement de politiques qui satisferait autant l'un que l'autre.

Je n'ai pas la prétention de pouvoir régler ces différends ici aujourd'hui. J'ai cependant tenté, dans mon rapport, d'être le plus objectif possible en parlant de l'un et de l'autre.

L'industrie du textile, comme celle du vêtement est très composite. En réalité, les deux ensemble sont constituées de 31 industries, souvent fort différentes entre elles, mais souvent très étroitement reliées. Plusieurs autres industries se rapportent à elles,comme en fait d'ailleurs état

le ministre Tremblay dans sa description des groupes stratégiques: équipements, design, chaussure, cuir, activités de promotion et industrie du détail, chacune augmentant encore davantage la masse critique de ces industries au Québec et au Canada.

1. Le marché des industries du textile et du vêtement

Une composante stratégique fondamentale de ces industries, c'est le marché qu'elles desservent, qui est essentiellement le marché canadien. En effet, les industries du vêtement exportent moins de 5% de leur production à l'extérieur du Canada, contre 12% pour les industries du textile. Et dans ce dernier cas, c'est l'industrie des fibres chimiques qui compte pour la plus grande partie des exportations.

Dans la partie 5 de l'étude, je fais référence à certaines études macro-économique qui ont été réalisées sur l'industrie du textile et du vêtement. Celles-ci indiquent que, globalement, 40% de la production québécoise est destinée au reste du Canada.

Depuis le dépôt de mon étude, j'ai poursuivi mes recherches et un examen détaillé de statistiques récentes et plus complètes indique qu'il faudrait augmenter encore davantage la proportion des produits textiles et des vêtements de fabrication québécoise destinée au reste du Canada.

D'autres données, fournies par le Bureau de la statistique du Québec (B.S.Q.) confirment l'importance capitale que constitue l'espace canadien pour la plupart de ces 31 industries.

Ainsi, pour presque toutes les industries du vêtement québécoises pour lesquelles des statistiques complètes existent pour 1988 ou 1989, on constate que plus de 50% de leurs expéditions canadiennes sont écoulées en dehors du Québec.

Dans la plus importante industrie québécoise du secteur textile, celle des filés et des tissés, plus de 66% de la production est écoulée au Québec et 35% dans le reste du Canada. Cette industrie fournit les intrants aux fabricants de vêtements et de ce fait les expéditions totales directes et indirectes vers le reste du Canada sont certainement au-dessus de 50%.

En ce qui a trait à l'importante industrie québécoise du tapis, les statistiques indiquent que 33% des produits manufacturés ici sont destinés au marché québécois, alors que 66% sont destinés au reste du marché canadien.

Évidemment il faut être prudent avec les statistiques puisque, d'une part, elles ne sont pas complètes pour toutes les industries étudiées et, d'autre part, elles ne concordent pas toujours exactement avec celles publiées par d'autres sources.

Ces données indiquent cependant bien clairement que le marché des fabricants québécois se situe presqu'entièrement à l'intérieur de l'espace économique canadien et, dans une proportion importante, sur le territoire canadien à l'extérieur du Québec.

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, il sera essentiel de s'assurer de maintenir un accès sans entraves au marché canadien pour les produits québécois, sinon ces derniers risquent de perdre plus de 50% de leurs marché à la concurrence mondiale.

2. *La concurrence mondiale*

La deuxième composante stratégique importante de ces industries est la concurrence, et l'environnement concurrentiel dans lequel elles évoluent.

La concurrence dans le marché canadien se fait véritablement à l'échelle mondiale. Les fabricants canadiens dans plusieurs de ces industries sont assaillis de toutes parts par les pressions constantes des pays exportateurs existants et par l'arrivée continuelle de nouveaux pays exportateurs.

Pas moins de cent vingt-six (126) pays ont exporté des vêtements au Canada en 1989. Il n'y a sans doute aucune autre industrie canadienne qui doive faire face à une telle concurrence globale.

Les pays membres du GATT ont reconnu, depuis les années '60, qu'il était très difficile pour les pays importateurs de composer avec une telle concurrence et c'est pourquoi ils ont négocié une entente, nommée l'Arrangement multifibres, qui a permis d'instaurer une certaine discipline dans le marché mondial du textile et du vêtement. Cet accord a permis aux industries canadiennes et québécoises de survivre à la concurrence de pays exportateurs qui, à plusieurs égards, définissent leur compétitivité selon des critères fort différents de ceux qui existent dans les pays importateurs tels le Canada.

Les objectifs fondamentaux de l'Accord sont de réaliser, en ce qui concerne les produits textiles, l'expansion du commerce, l'abaissement des obstacles et la libéralisation progressive du commerce mondial, tout en assurant son développement ordonné et équitable. L'Accord cherche également à éviter les effets de désorganisation sur des marchés et sur des types de production, aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs.

Un autre des objectifs est de favoriser le processus d'ajustement industriel des pays participants et, au cours des années, ces ajustements se sont effectués au Canada et au Québec de façon continue.

Au début des années 80, les importations de textiles et de vêtements avaient un taux de croissance moyen de 11% par année dans un marché dont le taux de croissance n'était que de

2%. Ce phénomène, combiné à la récession de 1981-82, a nécessité des ajustements considérables dans la production québécoise et canadienne. Reconnaissant le danger qu'une progression aussi rapide des importations représentait pour toute la structure de la chaîne canadienne du textile, le gouvernement canadien a énoncé une politique qui permettrait, à l'intérieur de l'Accord multifibres, de diminuer considérablement le taux de croissance des importations, tout en permettant aux nouveaux pays fournisseurs de développer leurs industries du textile et du vêtement.

2.1 L'accord multifibres

L'Accord multifibres permet donc de définir, d'une certaine façon, l'environnement concurrentiel des industries du textile et du vêtement en contrôlant les importations au moyen de quotas d'importations négociés avec les pays exportateurs.

Pour les industries du vêtement, 80% des importations au Canada proviennent de pays avec lesquels le Canada a négocié une entente bilatérale de restrictions des importations. La situation est assez différente pour les textiles primaires et les produits textiles, puisque seulement 10% des importation de ces produits font l'objet de restrictions.

Le processus de négociation de quotas avec un pays exportateur est souvent long et laborieux, puisqu'il doit démontrer la désorganisation des marchés pour un produit donné, c'est-à-dire faire la preuve que les importations de certains produits en provenance de sources déterminées risquent de porter un préjudice grave pour les producteurs concernés.

L'établissement de quotas d'importation constitue un véritable levier politico-économique national et international pour tout État souverain qui y participe. Le gouvernement canadien, par exemple, négocie les quotas avec des pays exportateurs en fonction, entre autres, des exigences de sa politique extérieure, de ses intérêts économiques et de ceux des industries du textile et du vêtement, conjugués à ceux d'autres industries nationales.

L'administration des ententes bilatérales et le contrôle des importations sont régis par la loi canadienne sur les licences d'exportation et d'importation.

Dépendant de la voie que choisira le Québec à l'issue des prochaines négociations constitutionnelles, l'administration des quotas devra suivre l'une des procédures suivantes:

a) **Dans l'hypothèse d'une formule d'union économique intégrale**. C'est-à-dire sans aucune entrave dans les échanges commerciaux intra-canadiens, la détermination, la négociation et l'administration des quotas se feront en concertation entre le Québec et le reste du Canada. Il faudra sans doute une instance administrative pour concilier les intérêts des parties en cause. Il est tout à fait plausible que la structure actuelle des quotas demeure inchangée et que la distribution des quotas à l'intérieur de l'espace économique canadien continue même à se faire à l'échelle canadienne, sans répartition entre le Québec et le reste du Canada.

b) **Dans l'hypothèse d'une formule de marché commun telle qu'elle existe présentement en Europe**, où les pays maintiennent certains mécanismes douaniers, l'administration des quotas serait considérablement alourdie, même si la détermination et la négociation des quotas continuaient à se faire par une instance administrative commune, à l'instar de la Commission européenne. Dans ce cas, les quotas applicables à l'espace économique canadien seraient répartis entre le Québec et le reste du Canada. Le Québec serait alors responsable du contrôle des quotas sur son territoire.

c) **Dans l'hypothèse où les rapports commerciaux du Québec avec le reste du Canada seraient régis par le GATT**, on peut supposer qu'une partie des quotas existants seraient dévolus au Québec par des négociations avec le reste du Canada. Le partage des quotas se ferait vraisemblablement sur la base de l'historique de la production et des importations de chacun.

Il faut toutefois se souvenir que la détermination des quotas se fait principalement à partir de la notion de désorganisation des marchés pour les producteurs nationaux et qu'il faudrait en tenir compte dans les négociations entre le Québec et le Canada. Par la suite, le Québec devra établir sa propre politique en matière de quotas, qui se fera sans doute dans le contexte de l'élimination graduelle de l'Accord multifibres.

En plus des quotas, le marché canadien est également conditionné par une structure tarifaire qui a évolué au cours des ans pour refléter les conditions particulières du textile et du vêtement au Canada.

Selon les hypothèses d'union économique ou de marché commun «à l'européenne», les tarifs existants pour le Canada seraient applicables au Québec. Il n'y aurait pas de tarifs dans les échanges commerciaux entre le Québec et le reste du Canada.

Si les relations commerciales avec le Canada étaient régies uniquement par le GATT, je suppose que le Québec adopterait, du moins à l'origine, la structure tarifaire qu'elle hériterait par voie de succession au GATT. Par la suite, le Québec devrait établir sa propre politique de tarifs à l'égard du textile et des vêtements qui reflèterait sa politique économique globale.

Dans l'éventualité où les relations commerciales entre le Québec et le Canada seraient régies par le GATT, la production québécoise de textile et de vêtements destinée au reste du Canada, soit plus de 50% de sa production, serait alors assujettie aux mêmes tarifs que les produits provenant de concurrents mondiaux, c'est-à-dire des pays producteurs à bas coûts. Les conséquences de ce nouvel environnement concurrentiel seraient sans aucun doute néfastes pour les producteurs québécois, qui perdraient une bonne part de leur marché au profit de ces pays à bas prix.

Il y a un moment, j'ai signalé que seulement 10% environ des importations de textiles font l'objet de quotas. En effet, contrairement aux vêtements, les importations de textiles proviennent surtout de pays industrialisés et plus particulièrement des États-Unis qui comptent pour environ

50% de toutes les importations au Canada. De ce fait, les américains sont les plus importants concurrents des fabricants canadiens de textiles et de produits textiles.

D'ici la fin des années '90, cette concurrence américaine dans le textile, ainsi que dans le vêtement, sera conditionnée par l'évolution de l'environnement créé par l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, qui sera probablement lui-même modifié par une entente de libre échange nord-américain incluant le Mexique.

2.2 L'accord de libre-échange Canada–États-Unis

L'existence d'un régime de libre-échange est un élément crucial qui aura une influence majeure sur les industries canadiennes et québécois du textile et du vêtement.

Il est fort probable qu'il faudra, dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté, soit renouveler, soit renégocier l'Accord qui a été conclu entre le Canada et les États-Unis en 1987.

Dans mon étude, j'ai indiqué de façon générale quelles étaient les modalités d'application de l'Accord pour le textile et le vêtement. Pour essayer de mieux cerner les conditions qui auraient un impact sur cette renégociation, j'aimerais relever ici quelques éléments importants de l'Accord qui concernent le textile et le vêtement.

En premier lieu, signalons qu'en vertu de l'Accord, les tarifs canadiens et américains applicables sur les produits textiles et les vêtements sont, depuis janvier 1989, graduellement éliminés en dix tranches annuelles égales. Les tarifs seront totalement éliminés à compter du ler janvier 1998. Les tarifs sur certains produits seront réduits encore plus rapidement à la demande des producteurs des deux pays.

Ensuite, il y a les règles d'origine. Cela signifie que pour bénéficier de l'élimination des barrières tarifaires, les produits textiles et les vêtements doivent subir au moins une double transformation à l'intérieur de la zone de libre-échange. Ces règles sont différentes des règles d'origine générales prévues à l'Accord et en vertu desquelles un produit ne peut être reconnu comme étant de la zone de libre-échange que s'il a un contenu canadien ou américain de 50%. Nous avons tous été témoins, récemment, des problèmes d'interprétation qui existent à cet égard avec le dossier de certaines automobiles construites au Canada.

La règle du 50% n'existe cependant pas pour les textiles et les vêtements. On a plutôt retenu le principe selon lequel le procédé de transformation utilisé pour obtenir un produit donné doit inclure au moins deux étapes spécifiques de production soit au Canada, soit aux États-Unis. Ainsi pour qu'un tissu soit considéré comme nord-américain, il faut qu'il soit tissé dans la zone de libre-échange avec des filés qui eux-mêmes auront été produits dans la zone.

Pour certains produits, les négociateurs ont convenu qu'il faut non pas deux, mais trois, ou même quatre étapes de production dans la zone de libre-échange pour conférer à un produit une origine nord-américaine. C'est le cas des couvertures et draps de lit qui, par exemple, doivent inclure la production de filés, le tissage, la finition et l'impression des tissus et, enfin, la taille et la couture en produit fini.

De même, toutes les étapes requises pour la production de tapis doivent être effectuées dans la zone de libre-échange pour bénéficier du traitement douanier de l'Accord.

Il y a plusieurs autres règles spécifiques de même nature qui toutes, cependant, respectent le principe de la double transformation. Par ces diverses règles spécifiques, les négociateurs ont voulu faire en sorte que les produits bénéficiant du traitement tarifaire de l'Accord ne contiennent pas d'intrants provenant de pays à bas prix qui lui permettraient de passer le test du 50%, étant donné les coûts de transformation au Canada.

On a aussi reconnu la situation particulière des manufacturiers de vêtements et de tissus canadiens qui, historiquement, ont utilisé une plus grande proportion d'intrants importés dans la fabrication de leurs produits que leurs équivalents américains. C'est pourquoi on a établi, pour le Canada et les États-Unis, des contingentements tarifaires en vertu desquels une certaine quantité de tissus peuvent bénéficier du traitement tarifaire de l'Accord même s'ils sont fabriqués de filés importés de tiers pays. Pour les mêmes raisons, une certaine quantité de vêtements peuvent bénéficier aussi de ce traitement tarifaire s'ils sont confectionnés à partir de tissus importés de tiers pays.

Enfin, autre aspect important de ces règles d'origine, l'Accord permet exceptionnellement aux fabricants de vêtements d'obtenir les remises de droits de douane sur les intrants importés de pays tiers utilisés dans la fabrication de vêtements qui seront par la suite réexportés aux États-Unis, sans toutefois bénéficier du traitement tarifaire de l'Accord.

En résumé, les règles d'origine sont établies pour inciter les fabricants canadiens et américains de textiles et de vêtements à utiliser le plus possible des intrants manufacturés dans la zone de libre-échange afin de pouvoir bénéficier de l'élimination des tarifs entre les deux pays.

Cependant, il faut savoir que ces règles d'origine ne s'appliquent pas aux intrants importés qui entrent dans la production de tissus ou de vêtements vendus sur les marchés domestiques de chacun des pays. Elles n'ont en effet aucune relation avec les quotas d'importations négociés avec les pays tiers et elles ne s'appliquent pas à la composition des produits canadiens destinés uniquement au marché intérieur. Les manufacturiers de vêtements du Québec, de l'Ontario, comme du reste du Canada peuvent donc utiliser, dans la fabrication de produits écoulés sur le marché domestique, des tissus tissés ou tricotés importés de pays tiers en autant que les quotas d'importations le permettent.

Dans l'hypothèse où le marché entre le Québec et le reste du Canada serait régi par un accord de libre-échange tel que celui qui existe aujourd'hui entre le Canada et les États-Unis, les manufacturiers de vêtements du Québec et ceux établis dans l'espace économique canadien ne pourraient plus utiliser des tissus importés de pays tiers dans des vêtements destinés à être écoulés sur le territoire de l'autre.

On pourrait cependant négocier des contingentements, similaires à ceux prévus dans l'actuel Accord Canada–États-Unis, afin de permettre l'utilisation d'une certaine quantité de tissus importés de pays tiers. Mais le nouvel environnement économique modifierait certainement de façon très substantielle les stratégies d'approvisionnement des manufacturiers canadiens qui utilisent des intrants importés pour le marché canadien. Cela s'appliquerait évidemment de façon semblable aux manufacturiers québécois.

Si le Québec retenait l'option de l'union économique intégrale, il est logique de croire que les règles actuelles applicables aux textiles et aux vêtements demeureraient inchangées, puisque les conditions des échanges à l'intérieur de l'espace économique canadien seraient les mêmes. Surtout, les intrants provenant de pays tiers continueraient à être acceptés à l'intérieur de l'espace économique canadien.

Il est moins évident qu'il en serait de même dans l'hypothèse d'un marché commun à l'européenne, puisqu'il il y aurait alors contrôle frontalier des quotas et de l'origine des produits. On peut supposer que nos partenaires américains insisteraient pour que les produits faisant l'objet d'un commerce entre le Québec et le Canada, et pouvant être également écoulés sur leur marché, répondent aux exigences des règles d'origine de l'Accord. Dans cette éventualité, les fabricants québécois ne pourraient plus utiliser des intrants importés de tiers pays dans des produits destinés au reste du Canada.

Dans l'hypothèse où les relations seraient régies par le GATT, il n'y a aucun doute que les règles d'origine limiteraient les fabricants de textiles et vêtements québécois dans le choix de leurs intrants pour les produits destinés à l'espace économique canadien.

On peut donc s'attendre à ce qu'une entente de libre-échange Québec–Canada–États-Unis créerait, sauf dans l'option d'une union économique intégrale Québec–Canada, une entrave importante aux producteurs québécois dans leur marchés du reste du Canada. Cette entrave entraînerait la perte de facteurs de compétitivité à l'avantage de concurrents internationaux, ceci avec des conséquences très négatives pour les fabricants québécois et canadiens.

A l'heure actuelle donc, l'Accord multifibres et l'Accord de libre-échange sont les facteurs cruciaux de l'environnement concurrentiel de ces industries au Canada.

2.3 L'environnement mondial créera des pressions considérables sur les industries canadiennes du textile et du vêtement

L'environnement mondial dans lequel évoluent les industries canadiennes du textile et du vêtement subira une transformation considérable qui aura un impact important sur le développement futur de ces industries québécoises et canadiennes.

D'une part, il est acquis que dans le cadre d'un nouvel accord du GATT, l'Accord multifibres sera progressivement éliminé au cours des dix prochaines années.

Selon le rapport Dunkel, il y a consensus pour que tous les quotas d'importations soient abolis en l'an 2003, selon des formules assez précises permettant une augmentation progressive des niveaux d'importations au cours des années de transition. De fait, plus de la moitié des produits qui font actuellement l'objet de quotas en vertu de l'Accord multifibres serait réintégré au GATT au cours des dix prochaines années et tout le reste serait réintégré au GATT dès la fin de la période de transition soit en 2003.

De plus, il y a aussi une proposition des pays membres du GATT, à laquelle le Canada a souscrit, selon laquelle les tarifs seraient réduits du tiers. Il y a cependant encore beaucoup à faire pour en arriver à une échelle canadienne de tarifs qui soit compatible avec les tarifs extérieurs des autres pays et plus particulièrement des États-Unis. Il y aura bien sûr des mécanismes de sauvegarde qui pourront être utilisés pendant une période de transition afin de protéger les fabricants canadiens contre une augmentation massive des importations de certains produits spécifiques de textiles et de vêtements. En plus des mécanismes de sauvegarde prévus, le Canada pourra se prévaloir des règles du GATT relatives à l'anti-dumping, de même qu'aux droits compensatoires afin de faire valoir ses droits relatifs aux importations de pays à bas prix.

Dans le contexte de l'élimination de l'Accord multifibres et d'une réduction éventuelle des tarifs par les membres du GATT, les marchés québécois et canadiens seront plus facilement accessibles aux fournisseurs étrangers. Si l'on peut permettre leur repositionnement durant cette importante période de transition, il sera essentiel que les industries québécoises du textile et du vêtement conservent un accès privilégié aux marchés du reste du Canada.

D'autre part, une éventuelle entente de libre-échange nord-américain incluant le Mexique apportera un changement additionnel important à l'environnement concurrentiel canadien.

Il est très probable que dans le cadre d'une telle entente, les règles d'origine seront davantage resserrées, de sorte qu'un produit devra subir non pas deux, mais un minimum de trois étapes de transformation s'il veut bénéficier de l'élimination des tarifs entre les trois pays. Cette règle imposerait une nouvelle contrainte aux fabricants québécois et canadiens de textiles et de vêtements, qui devraient désormais utiliser des tissus faits de filés fabriqués dans la zone de libre-échange pour bénéficier de la diminution des tarifs dans la zone nord-américaine.

Conclusion

L'industrie du textile et celle du vêtement sont régies par des règles fort complexes et qui sont en mouvance quasi permanente. C'est pour cette raison que j'ai cru utile de m'y attarder quelque peu au cours des dernières minutes afin que chacun puisse prendre la dimension réelle des enjeux auxquels font face ces industries dans la perspective de changements constitutionnels qui pourraient survenir au cours des prochains mois ou des quelques prochaines années.

Les industries du textile et du vêtement font face à des transformations majeures des règles internationales qui les régissent. Ces modifications se sont amorcées il y a quelques années et s'accéléreront dans un proche avenir. La libéralisation des barrières tarifaires à l'échelle internationale mettra des pressions considérables sur ces deux industries dont la survie est littéralement mise en jeu si l'on ne prend pas rapidement les mesures appropriées.

Les nouveaux accords du GATT, qui vont entraîner la disparition de l'Accord multifibres, l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, qui a déjà commencé à avoir des conséquences sur nos entreprises de textile et de vêtements, l'Accord de libre-échange nord-américain en cours de négociation, ces trois ententes internationales vont totalement modifier les règles du jeu qui protégeaient relativement bien jusqu'à ce jour nos industries du textile et du vêtement.

Ainsi, il faut prévoir que la protection accordée au Canada, et donc au Québec, à l'égard des pays à bas prix va disparaître au cours des dix prochaines années.

L'Accord de libre-échange avec les États-Unis a déjà commencé à avoir des conséquences directes ici: le meilleur exemple est certainement celui du secteur du tapis, où nous avons subi une pénétration vertigineuse des producteurs américains au cours des récentes années.

Enfin, avec la disparition de l'Accord multifibres et la signature d'un accord de libre-échange avec le Mexique, il faut prévoir que ces deux éléments conjugués vont créer de nouvelles pressions majeures tant sur l'industrie du textile que sur celle du vêtement.

Je ne peux ni ne veux prédire en chiffres et en nombres l'impact que ces changements auront sur les affaires, les expéditions et l'emploi dans ces secteurs. En fait, je me méfie quelque peu des projections économétriques qui souvent ne tiennent pas compte des stratégies et des intentions des dirigeants d'entreprises.

Les réactions à des changements structurels, les redéfinitions de marchés, les stratégies d'investissement et de marketing appartiennent aux chefs d'entreprises qui doivent prendre en compte l'évolution des règles qui conditionnent leurs activités.

Je suis en contact avec plusieurs chefs d'entreprises dans ces deux industries et je ne m'étonne pas de la diversité de leurs options. Certains misent sur leur créativité en design pour maintenir et développer de nouveaux marchés. D'autres ont une vision claire et des plans concrets pour

exploiter les nouveaux marchés des États-Unis et du Mexique. Plusieurs étendent leurs activités de production aux États-Unis et certains étudient des occasions d'alliances avec des firmes européennes et asiatiques.

Mais, plusieurs d'entre eux se sentent coincés entre la libéralisation rapide du commerce mondial du textile et du vêtement et la très grande difficulté d'identifier et de développer des nouveaux marchés d'exportation.

Il y a cependant une constante qui caractérise tous les manufacturiers de la chaîne textile canadienne. Toutes ces industries ont, au cours des ans et à la faveur des lois et politiques canadiennes et de la réglementation internationale, structuré leurs activités, leur production, leurs produits, leur distribution, leur politiques d'affaires, pour servir un marché domestique à l'intérieur de l'espace économique canadien.

C'est d'ailleurs à partir de cette base stratégique que les producteurs canadiens et québécois doivent réaliser leur adaptation aux conditions changeantes du commerce international du textile et du vêtement.

Si rien n'est fait rapidement, si aucune stratégie n'est développée, ces deux industries qui représentent à elles seules 18% des emplois manufacturiers au Québec et environ 22% dans la seule région métropolitaine de Montréal, risquent de se disloquer, possiblement en quelques courtes années. Avec des conséquences en termes de pertes d'emplois directs et indirects que je n'ai pas besoin de vous décrire ici.

C'est dans cette perspective qu'il faut approcher les travaux de votre Commission qui cherche à mesurer quels seraient les impacts éventuels d'un accès du Québec à la souveraineté sur les industries du textile et du vêtement.

A cette question que vous posez ici, je dois répondre que les changements qui se produisent actuellement à l'échelle internationale menacent d'avoir des conséquences difficilement prévisible sur ces industries et qu'un accès du Québec à la souveraineté, dépendant de la voie qui sera choisie, risque d'avoir un effet multiplicateur sur l'ensemble des transformations internationales qui s'amorcent.

Comme je vous l'ai expliqué plus tôt, les industries du textile et du vêtement québécois dépendent largement du marché intérieur canadien. En effet, 48% des expéditions canadiennes de textiles et 62% des expéditions de vêtements proviennent du Québec. Les expéditions, tant du Québec que du reste du Canada, vers l'extérieur du pays sont peu importantes, sans être négligeables, puisqu'elles sont de l'ordre de moins de 5% dans le cas du vêtement et d'environ 12% pour les textiles.

Dans l'hypothèse où les discussions actuelles en vue du renouvellement de la Constitution canadienne conduisent soit au statu quo, soit à un marché commun intégral entre le Québec et

le Canada dans lequel l'espace économique canadien serait considéré comme une entité unique, toutes les industries de la chaîne textile conserveraient leur environnement stratégique actuel. Cet environnement ne créerait aucune entrave nouvelle aux échanges entre le Québec et les autres provinces canadiennes et ne nécessiterait aucune adaptation spéciale des industries.

Cependant, si l'option du marché intégral est retenue, il demeure que tant l'industrie du textile que celle du vêtement devront rapidement s'adapter aux changements internationaux qui s'amorcent et trouver des voies de solution ingénieuses qui lui assureront non seulement la survie, mais également l'expansion et le développement. Je vous rappelle que ces deux industries représentent ensemble près du cinquième des emplois manufacturiers au Québec et même si on les qualifie de secteurs mous, elles constituent une part signifiante de notre économie.

L'autre option que peut prendre le Québec, dans les mois à venir, c'est celle de la souveraineté. Commercialement, les relations entre le Québec et le Canada seraient désormais régies par les règles du GATT.

Dans une telle éventualité, des barrières tarifaires et douanières s'élèveraient entre les deux entités politiques qui créeraient des pressions considérables sur les deux industries. A cause de l'intégration importante de nombreuses entreprises de la chaîne du textile dans l'espace économique canadien, telle que décrite dans mon étude, ces barrières tarifaires et douanières nécessiteraient une profonde restructuration de la plupart des industries du textile et du vêtement à la fois au Québec et au Canada

Pour réduire quelque peu les effets de ces barrières, il faudrait nécessairement qu'un accord de libre-échange tripartite (ou quadripartite avec le Mexique) soit négocié. Cet accord rétablirait, du moins en partie, les liens d'interdépendance entre plusieurs des industries concernées. Mais même avec un accord tripartite, les manufacturiers québécois et canadiens ne pourraient utiliser les intrants importés selon les règles présentement en vigueur, à moins d'un contingentement spécial permettant l'utilisation de ces produits dans l'espace économique canadien.

Dans un Québec souverain où les échanges commerciaux avec le Canada seraient soumis aux règles du GATT, et où les entreprises pourraient alors perdre une partie de leur marché intérieur canadien, ces deux industries devraient fournir des efforts colossaux d'adaptation. En outre, lorsqu'on parle en termes de mois d'une démarche conduisant éventuellement à la souveraineté, il est difficile d'imaginer comment cette industrie, qui est déjà plutôt mal adaptée au contexte actuel, pourrait arriver à s'ajuster en une aussi courte période de temps.

Et je tiens à souligner que ces nouvelles conditions viendraient s'appliquer alors que l'industrie est confrontée à des changements majeurs des règles internationales qui, déjà, soumettront le textile et le vêtement québécois et canadien à des pressions telles qu'on en a jamais vu de semblables jusqu'ici. Rien n'est impossible, dit-on, mais je crois sincèrement que dans ce cas-ci, la question peut se poser.

Je ne suis pas de tendance pessimiste. Bien que les industries du textile et du vêtement soient déjà sérieusement menacées et bien qu'un accès à la souveraineté du Québec sans une union préservant l'unité de l'espace économique canadien représenterait une nouvelle pression presqu'insurmontable, je demeure convaincu qu'avec une volonté bien arrêtée de tous les intervenants, nous pouvons sauver ces industries et leur donner une nouvelle vigueur. Ce sera difficile, très long et l'issue est loin d'être évidente. Mais si les Italiens y sont arrivés, précisément dans ces secteurs, pourquoi pas nous?

Peu importe l'option politique, fédéralisme renouvelé ou souveraineté, il me semble que c'est aujourd'hui que l'on doive se pencher sur le problème de l'avenir des industries du textile et du vêtement. Sinon, lorsqu'on aura, bientôt j'espère, décidé de nos options constitutionnelles, il sera peut-être trop tard.

Je crains que vous me disiez que la tribune n'est pas appropriée pour passer ce message, je crois cependant qu'il doit être pris en compte lorsqu'on discute de l'avenir du Québec.

Dennis DesRosiers
(DesRosiers Automotive Consultants)

The Impact of Quebec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Quebec

Cette étude a été présentée le 11 mars 1992. La transcription intégrale du témoignage de Dennis DesRosiers se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 33

RÉSUMÉ

. Au cours des 30 dernières années, le marché de l'automobile nord-américain (Canada et États-Unis) a connu une croissance importante. Toutefois, pendant les années 1990, la tendance s'inversera, avec une expansion tout au plus modérée.

. La production nord-américaine totale devrait, elle aussi, au cours des années 1990, connaître une croissance tout au plus extrêmement limitée. Cette croissance sera attribuable au montage et à la fabrication de pièces pour les constructeurs étrangers ayant implanté des usines et des entreprises au Canada et aux États-Unis. Les trois grands de l'automobile, Chrysler, Ford et GM, tenus d'améliorer à tout prix leur rentabilité, continueront à rationaliser leurs exploitations en Amérique du Nord.

. Depuis la signature de l'Accord canado-américain sur les produits de l'industrie automobile (ou Pacte de l'automobile) en 1965, l'industrie canadienne s'est développée rapidement, grâce à des coûts qui lui étaient dans l'ensemble favorables - un élément clé, fruit du Pacte de l'automobile. Cette croissance a touché tous les secteurs de l'industrie :

- montage de véhicules;
- fabrication des pièces;
- distribution et ventes de véhicules;
- distribution de pièces et entretien de véhicules.

Le rapport présente en détail l'importance de chacun de ces secteurs de l'industrie au Québec et au Canada en général.

1. Montage de véhicules

. La part canadienne du montage de véhicules en Amérique du Nord a augmenté rapidement, passant de 7,1 % en 1965 à 16,5 % en 1990. Une augmentation qui est le fruit des investissements effectués tant par Chrysler, Ford et GM que par des constructeurs établis outre-mer.

. Au Québec, les grandes usines de montage son exploitées par General Motors, Hyundai, Kenworth, Prévost et MCI. On compte par ailleurs au Québec un certain nombre de petites usines de montage de véhicules spécialisés.

. En 1988 au Québec, ce secteur des usines de montage avait produit l'équivalent de 2,7 milliards de dollars et employait 9 200 personnes.

. La production de ces usines est surtout destinée au marché des États-Unis. Ainsi, GM Canada y exporte plus de 80 % des voitures de tourisme qu'elle monte au Québec. D'un autre côté, les pièces utilisées dans ces usines viennent en grande partie des États-Unis.

2. Fabrication des pièces

. Depuis la signature du Pacte de l'automobile, la part de l'industrie de fabrication des pièces qui revient au Canada a également augmenté, mais pas aussi rapidement que dans le secteur du montage. Au Canada, en 1988, la production de ce secteur atteignait 14,5 milliards de dollars, soit 10,5 % du total nord-américain.

. Comme pour le secteur du montage, l'industrie des pièces se concentre principalement en Ontario. On trouve cependant certains fabricants d'équipement d'origine au Québec, notamment Camoplast, Woodbridge Foam, etc. En outre, la province compte de nombreuses entreprises, généralement de taille modeste, qui fabriquent des pièces de rechange.

. En 1988 au Québec, le secteur des pièces de rechange avait produit l'équivalent de 393 millions de dollars et employait 2 800 personnes.

3. Distribution et ventes de véhicules

. En 1990, le marché québécois des ventes de nouveaux véhicules a atteint les 342 000 unités, soit une légère baisse par rapport à son sommet de 1988 qui était de 414 467. Un marché loin d'être négligeable donc, mais d'importance moyenne si on le replace dans le contexte de l'Amérique du Nord. En fait, 14 États américains ont un marché supérieur à celui du Québec.

. Notons que, au Québec, les voitures importées occupent une part plus importante du marché que dans le Canada en général. C'est au Québec et en Colombie-Britannique que General Motors obtient ses pires résultats, malgré son usine de montage à Sainte-Thérèse.

. On dénombre 1 028 concessionnaires automobiles au Québec. Dans la plupart des cas, leurs propriétaires-exploitants sont des gens d'affaires des environs.

. En 1990, 27 400 personnes travaillaient dans l'industrie de la distribution et des ventes d'automobiles au Québec. En 1990 toujours, les ventes au détail réalisées par les concessionnaires automobiles s'élevaient à 9,7 milliards de dollars.

4. Distribution de pièces et entretien de véhicules

. Au total, en 1990, la distribution de pièces et l'entretien de véhicules occupaient 48 800 personnes au Québec. Les ventes au détail, stations-service comprises, se chiffraient à environ 6 milliards de dollars en 1990.

. Fait important à noter, les deux premiers distributeurs ayant des entrepôts de pièces de rechange au Canada (UAP et Uni-Select) ont établi leur siège social au Québec.

5. Questions soulevées par l'accession à la souveraineté

. Pour savoir quelles sont les questions que soulève, pour l'industrie automobile, l'accession à la souveraineté du Québec, DesRosiers Automotive Consultants a organisé une série d'entrevues avec des représentants de l'industrie. Toutefois, les contraintes de temps nous ont forcé à en limiter le nombre. Nous avons quand même rencontré des représentants de tous les secteurs de l'industrie, pour être vraiment en mesure d'évaluer toutes les conséquences de l'accession à la souveraineté.

. Pour l'étude des questions soulevées par l'accession à la souveraineté, nous avons tenu compte tant des variables ne relevant pas de l'industrie automobile que de celles qui en relèvent. Parmi les éléments ne touchant pas uniquement l'automobile, mentionnons les questions relatives à la monnaie, au droit, à la main-d'oeuvre, etc.

. Pour ces questions ne relevant pas uniquement de l'automobile, nous avons indiqué dans le rapport les préoccupations qu'elles suscitent chez les cadres de l'industrie automobile et leurs conséquences pour l'industrie. Nous n'avons pas procédé à une étude détaillée des coûts associés à ces facteurs. Dans l'industrie automobile, on s'inquiète considérablement de l'incidence de ces questions sur les coûts d'exploitation. Toutefois, la portée de ces questions dépasse celle de la présente étude.

. En ce qui concerne les variables relevant uniquement de l'automobile, l'analyse porte sur trois éléments essentiels :

- l'Accord canado-américain sur les produits de l'industrie automobile (ou Pacte de l'automobile);

- l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE);

- les questions de réglementation des produits.

. Le rapport aborde chaque question sous l'angle de son impact sur l'industrie automobile au Canada et au Québec.

6. Conséquences de l'accession à la souveraineté

. La dernière section du rapport porte sur les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté. Bien sûr, dans le cadre de ce rapport, il est impossible de prédire les dispositions exactes de l'accord de souveraineté final. En fait, étant donné le caractère dynamique de toute négociation commerciale d'envergure, l'étude isolée d'une industrie en particulier représente une démarche artificielle. Toutefois, pour illustrer les conséquences qu'auraient pour l'industrie automobile diverses versions de l'accord, nous avons étudié divers scénarios :

- un Québec régi uniquement par le GATT;
- un Québec régi uniquement par le GATT, sans barrières douanières sur les produits automobiles;
- un Québec régi par les ententes actuelles (Pacte de l'automobile et ALE).

. Nous avons aussi étudié une quatrième possibilité, qu'ont abordée certains intervenants de l'industrie : un Québec négociant ses propres accords commerciaux, selon le Pacte de l'automobile et l'ALE. Toutefois, ce cas nous a semblé peu probable. En effet, le marché québécois est de taille réduite (400 000 véhicules par an); aussi, la négociation d'accords commerciaux indépendants, avec des exigences de production ou de contenu semblables à celles du Pacte de l'automobile et de l'ALE, serait impraticable pour l'industrie automobile.

. Pour étudier les conséquences de ces possibilités, nous sommes partis de certaines données :

7. Données de départ

. Le marché nord-américain (Canada et États-Unis) a connu 30 ans de croissance soutenue, à laquelle succède aujourd'hui une période d'expansion modérée.

. La production nord-américaine totale devrait, au cours des années 1990, connaître une croissance tout au plus extrêmement limitée. Cette croissance sera attribuable aux constructeurs étrangers ayant implanté des usines et des entreprises au Canada et aux États-Unis. Les trois grands, Chrysler, Ford et GM, tenus d'améliorer à tout prix leur rentabilité, continueront à rationaliser leurs exploitations en Amérique du Nord.

. **Dans ces circonstances, le marché sera impitoyable en cas de baisse de compétitivité d'une usine ou d'une région.**

. L'industrie canadienne a connu une croissance rapide depuis la signature du Pacte de l'automobile en 1965, en raison de coûts intéressants, un élément clé, fruit du Pacte de l'automobile.

. En 28 ans, l'industrie automobile québécoise s'est considérablement développée. Elle compte aujourd'hui deux usines de montage de véhicules légers, diverses usines de montage de véhicules spécialisés et de poids lourds, et un certain nombre d'usines de fabrication de pièces. Cette industrie de fabrication occupe une place importante dans la province, mais sa taille et, donc, son poids dans la balance restent relativement modestes à l'échelle de l'Amérique du Nord.

. Le Québec présente un marché de l'automobile de taille modeste (340 000 ventes de véhicules neufs en 1990 et moins de 4 millions de véhicules immatriculés dans la province) et insuffisant pour soutenir une industrie de fabrication d'équipement, de pièces de rechange ou de montage autonome. La logique des économies d'échelle exige que toutes les activités de fabrication et de montage dans le secteur de l'automobile au Québec s'appuient sur les marchés d'exportation pour survivre.

8. Conséquences pour l'industrie

. Partout dans l'industrie, les conséquences de l'accession à la souveraineté du Québec ont éveillé les mêmes réactions : les répercussions générales sur l'industrie automobile dans la province seraient négatives.

. Pour chacun des accords commerciaux étudiés, nous avons énoncé les conséquences pour l'industrie du point de vue de la production (montage et fabrication de pièces) et consommation (distribution et ventes de véhicules et de pièces). Dans chaque cas, les répercussions pour les divers intervenants ou groupes d'intervenants sont exposées dans le détail. De même que sont indiquées les conséquences pour le Québec et pour le reste du Canada.

. Du point de vue de la production, deux des trois accords commerciaux étudiés se traduiraient par l'imposition de barrières commerciales aux fabricants québécois de véhicules et de pièces. Ces coûts supplémentaires, dans le contexte actuel du marché de l'automobile, suffiraient sans doute à provoquer un déclin de l'industrie, à plus ou moins court terme, **sauf si des avantages sur le plan de la concurrence et des coûts pouvaient faire contrepoids.**

. Pour éviter tout coût supplémentaire, le Québec n'aurait qu'un choix : continuer à respecter le Pacte de l'automobile et l'ALE à titre de partie du Canada. Notons qu'un pareil accord commercial serait peut-être impossible. Dans l'industrie automobile américaine, certains, de plus en plus nombreux, souhaiteraient rétablir le protectionnisme et pourraient profiter de l'occasion pour négocier à nouveau le Pacte de l'automobile ou carrément le rompre, ce qui évidemment se répercuterait alors non seulement sur le Québec, mais aussi sur le reste du Canada.

. Du point de vue de la consommation, le Québec ici encore bénéficierait d'une reconduction des accords commerciaux actuels. D'ici la fin de la décennie, des barrières douanières seront imposées uniquement sur les véhicules et les pièces importées d'outre-mer par des constructeurs

non agréés par le Pacte de l'automobile, et sur les produits américains ne satisfaisant pas aux normes de contenu du Pacte.

Introduction

In December 1991, DesRosiers Automotive Consultants was retained to provide a discussion of the implications of Quebec's accession to sovereignty on the automotive industry in the Province. This report provides the findings of the research undertaken for this project. The report is divided into three sections.

The first chapter provides an overview of the automotive industry in Quebec and the rest of Canada, and discusses some of the key issues that the industry is facing in the 1990s. This analysis examines the full range of activities that comprise the automotive industry in Quebec including:

. vehicle assembly
. parts manufacturing
. vehicle distribution and sales
. aftermarket parts distribution and vehicle maintenance

Chapter two then focuses specifically on Quebec's accession to sovereignty, and details the key issues that this would raise for the Province's automotive industry. These issues include both non-automotive specific concerns, and automotive specific issues. The third chapter of the report provides an examination of the possible implications of Quebec's sovereignty with regard to the key automotive specific issues. This analysis is undertaken in consideration of the varioius sub-sectors of the industry. In conclusion, this chapter contains a discussion of some of the policy implications for the Province related to the automotive industry.

The methodologies employed for this study involved a combination of primary and secondary research. With regard to the primary research, a limited number of one-on-one interviews were undertaken with a number of representatives from different industry sub-sectors. Secondary research was gathered from a variety of information bases, developed or monitored by DesRosiers Automotive Consultants.

This study represents only an introductory discussion of the issues related to Quebec's accession to sovereignty and the automotive industry in the Province and the rest of Canada. Due to the severe time constraints under which this study was compiled, it represents only an introduction into the broad range of analyses that will have to be explored to develop a comprehensive understanding of the implications of Quebec sovereignty for the automotive industry.

1. The Automotive Industry in Quebec

1.1 Introduction

This initial section of the report outlines the size and structure of the automotive industry in Quebec, and in Canada as a whole. In order to provide this overview the report first discusses the North American industry as a whole and highlights some of the key issues that the industry is facing in the 1990s. As is explained, the automotive industry is increasingly global in its operation and focus. This international structure necessitates an understanding of some of the macro-level issues facing the industry, if the development and outlook for the Quebec automotive manufacturers are to be fully understood.

1.2 The North American Automotive Industry

As Quebec examines its options for sovereignty relative to the automotive sector, it will be imperative to understand the general economic situation faced by the automotive sector in North America, and especially in Canada. As a general theme in the 1990's the industry in Canada is facing the prospect of receiving a smaller share of a level of North American production that will show little growth. This situation represents a complete reversal of the general economic conditions experienced by the industry over the last 3 decades, where Canada was receiving a growing share of North American production. The forces that will cause these changes in the industry are :

. a North American market that will experience only slow growth at best.
. a level of production in North America that will show little, if any growth.
. a decline in market share for the Big Three auto makers

Each of these issues is discussed below :

North American Market - Since 1960, the market for vehicles in North America has grown very rapidly. During the sixties North America purchased 102.5 million light vehicles, during the 70's they purchased 139.8 million light vehicles, an increase of 36.3 percent. The market slowed noticeably during the 1980's with 148.7 million vehicles sales, an increase of only 6.4 percent over the previous decade. There were many reasons for this rapid growth in the market including :

- positive population growth, especially of driving age
- an increase in female participation rate in the labour force
- increasing household disposable incomes
- increased competition leading to the development of niche markets and incremental sales
- improving quality of vehicles with more advanced technologies
- significant productivity increases in the auto sector which in real terms made vehicles more affordable

The prospects for further market growth in the 1990's are not favourable. Population growth is forecast to slow to less than 1 percent per year and where population is growing (35-55 year old's), most consumers already own a vehicle. Moreover, the rapid aging of our population is a severe negative on vehicle sales as the elderly require fewer vehicles than the middle aged consumers. Vehicles are also built to last longer and this lowers replacement demand (ie., scrappage rates). From a macro-economic standpoint, most economists are predicting a relatively lean decade as consumers and governments bring their debt loads down to more manageable levels.

Finally, governments in all jurisdictions in North America are increasingly viewing passenger cars and trucks as social policy targets. Issues related to the environment, fuel consumption, occupant safety and luxury in general are all highly tied to the automobile. To address these social policy goals, governments have used a varied of regulatory and tax policies which have significantly increased the price of purchasing a vehicle. The automotive market is very price sensitive and these increased costs have lowered demand for vehicles and will continue to do so during the next decade in North America.

Because of these factors, even the most optimistic forecasts indicate market growth over the next decade of less than 1 percent per year between cyclical peaks in North America. In essence, the size of the automotive sales pie will see little to no growth with consumers purchasing approximately 150 million vehicles during the 1990's. This lack of market growth is perhaps the most serious issue facing the North American automotive sector today.

North American Production - It is also very important to look at the production of vehicles in North America since it is by producing vehicles and parts that jobs with high multiplier effects in the economy are created. From an international perspective, North America has lost its prominent position in the world market declining from 34.8 percent of world production in 1978 to 24.3 percent of world production in 1990.

Percent Of Worldwide Production For Three Major Sources

	Years		
Source	1978	1986	1990
Japan	21.9%	27.1%	28.0%
North America	34.8%	29.1%	24.3%
Western Europe	38.3%	36.9%	38.7%
All Three	95.0%	93.1%	91.0%

Within North America, production was 125.9 million units in the 1970's an increase of 25.4 percent over the 1960's when production was 100.3 million units. During the past decade, however, production declined by 8.1 percent to 115.7 million units. Within this decline in production, it is important to note that significant shifts have occurred between the vehicle manufacturers. Over the 1980s, there has been a significant move into North America of traditional overseas manufacturers (the so called «transplant» producers) like Hyundai in Bromont, Quebec, Honda in Alliston, Ontario etc. A decade ago virtually all production of vehicles was controlled by GM, Ford and Chrysler. This, however, has changed significantly.

During the past year 10.7 million vehicles were produced in North America. Transplants accounted for 1.8 million units - up from a level of only 108,000 units in 1982. To put this in perspective, the Big Three produced an all time record high 14.7 million vehicles in North America in 1978. During 1991, they produced only 8.8 million vehicles. Although the market was in a cyclical trough and lower levels of production were expected, the size of the decline by the domestic producers is still rapid.

Unlike the market, the prospects for vehicle production in North America for the 1990's are not clear. Some analysts argue that production will continue to decline decade over decade while others argue that the transplant producers will offset any losses by domestic producers and therefore production will stabilize.

Big Three Market Share - Associated with the growth of transplant production has come a decline in market share held by the Big Three. During the past decade, GM lost significant market share, while Ford and Chrysler managed small gains. The outlook for the Big Three manufacturers is uncertain, however, with the three companies experiencing record financial losses during 1991. This decline in market share, along with financial difficulties, are putting intense pressure on the North American vehicle companies. The vehicle companys' response to this situation has been to launch an unprecedented effort to become «lean» companies to meet the challenges of the 1990s. This will necessitate the closing of many plants and the laying off of ten of thousands of workers with many more workers losing their jobs in parts plants and related businesses.

Notably, the decline in share of the Big Three vehicle companies has also led to an increase in protectionist pressures, from the Big Three and from the UAW. These protectionist pressures are, in the case of the UAW, also targeted against Canada. The implications of the pressures faced by the Big Three and of the growing protectionist pressures in the US are discussed in more detail later in the report.

1.3 Size and Structure of the Industry in Quebec

In considering the size and structure of the automotive industry in Quebec and in the rest of Canada (ROC), the full scope of the industry must be considered. Too often «automotive» is used to refer only to the assembly of passenger cars. Such a focus is unrealistic and dangerously

narrow in outlook. By definition, a focus only on car assembly excludes a broad range of activities associated with the manufacture, distribution, sale and maintenance of passenger cars, light trucks and heavy trucks; activities that in many cases produce significantly more economic activity than is accounted for by assembly alone.

In order to provide a broader perspective of the automotive industry in Quebec and the rest of Canada, this overview will segment the industry into four sub-sectors:

. vehicle assembly
. parts manufacturing
. vehicle distribution and sales
. aftermarket parts distribution and vehicle maintenance

The information that is provided is not intended as a comprehensive and exhaustive examination of all elements of the automotive industry in Quebec and in the ROC. Other industry variables are available that would provide additional perspectives on the industry's scope and activities. Rather, the information presented in this overview is intended to illustrate the scope of the industry in Quebec and highlight key elements of its structure.

1.4 The Vehicle Assembly Industry

1.4.1 Capital Expenditure

Capital Expenditure - Motor Vehicle Assembly Industry All Canada ($ Millions)

	New Capital Expenditures	Repair Expenditures	Total
1981	272.9	48.5	321.4
1982	203.1	54.2	257.3
1983	463.2	102.8	566.0
1984	256.1	174.2	430.3
1985	663.9	203.9	867.8
1986	1,908.6	188.5	2,097.1
1987	1,544.0	188.2	1,732.2
1988 Final	1,911.6	228.1	2,139.7
1989 Revised	1,437.9	242.0	1,679.9
1990 New Data	632.1	250.0	882.1

Source: Statistics Canada

The automotive industry in Canada grew rapidly through the 1980s. Reinforced by the benefits of the APTA and a generally advantageous cost structure, the industry experienced significant investments in the early and mid-1980s from the Big Three. This growth is visible in the aggregate capital investment statistics outlined above, and in the list of some of the more significant individual investments provided below:

- $400 million for retooling of Chrysler's minivan plant
- $750 million for the Bramalea plant (then AMC/Renault)
- Over $500 million for re-tooling and upgrading of the Oakville and St Thomas Ford facilities.
- $8 billion over 10 years for GM's «Autoplex» facility in Oshawa
- In Quebec, approximately $600 million for upgrading and retooling of the Ste. Therese facility in 1991/92

The prevalent trade regime and cost structure also allowed Canada to secure a number of transplant facilities during the 1980s that further contributed to the industry's growth:

- $500 million for CAMI (GM/Suzuki joint venture)
- $400 million for Toyota's facility in Cambridge, ON.
- $400 million for Honda's Alliston, ON facility
- $420 million for the Hyundai Bromont facility.

1.4.2 Vehicle production

North American Production Of Vehicles - (Units)

Year	United States Total	Canada Total	North America Total	Canada % Total
1965	11,114,213	853,931	11,968,144	7.1%
1970	8,262,657	1,189,461	9,452,118	12.6%
1980	8,010,563	1,374,299	9,384,862	14.6%
1981	7,940,781	1,280,499	9,221,280	13.9%
1982	6,985,313	1,235,668	8,220,981	15.0%
1983	9,225,698	1,502,325	10,728,023	14.0%
1984	10,939,058	1,835,079	12,774,137	14.4%
1985	11,653,956	1,934,110	13,588,066	14.2%
1986	11,335,241	1,854,418	13,189,659	14.1%
1987	10,925,605	1,635,151	12,560,756	13.0%
1988	11,237,947	1,976,896	13,214,843	15.0%
1989	10,870,426	1,965,180	12,835,606	15.3%
1990	9,780,647	1,926,423	11,707,070	16.5%
1960-69	92,519,749	7,815,054	100,334,803	7.8%
1970-79	110,377,113	15,491,350	125,868,463	12.3%
1980-89	99,124,588	16,593,625	115,718,213	14.3%

Source: DesRosiers Automotive Consultants

This positive climate for the Canadian light vehicle assembly industry, resulted in a significant increase in the share of North American production that Canada captured during the decade. Canadian share of total light vehicle production grew towards 17% as the decade ended, an historic high for the industry.

This growth of the Canadian assembly industry has now halted. Pressures from protectionist elements in the US and from the UAW, the change in the regulatory environment resulting from FTA, industry overcapacity, and changes in cost competitiveness, make future new investment in Canada unlikely in the near term. As such, aside from production increases from the Chrysler Bramalea facility and from the transplants, the outlook is of relative decline. This will

be reinforced by the announced closing of two facilities (GM Scarborough, Chrysler Brampton) and by a questionable future for a number of other facilities.

1.4.3 Trade-International

All Vehicle Trade - All Countries
($Millions)

	Total 1990	Total 1989	1990/ 1989
Domestic Exports			
Passenger Cars	16,161.9	16,470.4	-1.9%
Trucks	7,512.7	7,354.4	2.2%
Other Vehicles	690.9	681.6	1.4%
Total	24,365.5	24,506.4	-0.6%
Imports			
Passenger Cars	10,704.1	11,762.1	-9.0%
Trucks	2,526.5	2,608.3	-3.1%
Other Vehicles	913.0	851.0	7.3%
Total	14,143.6	15,221.4	-7.1%
Balance			
Passenger Cars	5,457.8	4,708.3	15.9%
Trucks	4,986.2	4,746.1	5.1%
Other Vehicles	(222.1)	(169.4)	31.1%
Total	10,221.9	9,285.0	10.1%

Source: Statistics Canada

The rapid and significant growth experienced by the automotive assembly industry in Canada has also resulted in a positive trade scenario. Exports of vehicles have climbed to $24 billion as the industry has reaped the rewards of rationalization within a North American production system. This rationalization resulted in the great majority of the vehicles produced in Canada being exported to the United States, as plants produce a single platform for all of the North American market. The importance of this rationalization is illustrated in more detail later in this report.

1.4.4 Trade-Within Canada

Trade In Motor Vehicles, Trucks And Other Transportation Equipment - 1984

($ Millions)

	Atlantic	Quebec	Ontario	Prairies	B.C.	Exports To Other Countries	Total
Atlantic	289	168	136	4	10	200	807
Quebec	90	481	363	94	85	3,211	4,323
Ontario	271	593	3,274	766	258	26,489	31,651
Prairies	3	13	42	322	35	243	659
B.C.	1	11	23	59	289	397	780
Imports From Other Countries	1,215	5,419	18,190	3,136	1,955	0	29,914
Total	1,870	6,685	22,026	4,380	2,632	30,540	68,133

Source: Government of Quebec

From 1984 Statistics Canada data, it is possible to examine trade between the Provinces in motor vehicles, trucks and other transportation equipment. While these figures clearly contain other transportation equipment items aside from purely motor vehicles and trucks, the data does provide an indication of trade flows within Canada. With regard to product entering Quebec, product for outside Canada is clearly dominant, accounting for more than 80% of the Province's inflow. Of those vehicles from within the ROC, the majority came from Ontario.

1.4.5 Assembly Facilities in Quebec

There are a number of assembly facilities in Quebec ranging from General Motors' large facility Ste. Therese facility town to local constructors of truck bodies. The largest of these plants are briefly profiled below:

General Motors Ste. Therese - the Ste.Therese facility was established in 1965, and covers an area of 165,000 sq. metres. Over the years, production at the facility has included the Pontiac Bonneville/Grand Prix and Oldsmobile Cutlass. In more recent years the facility has served to produce the A-body cars, Chevrolet Celebrity, Pontiac 6000, and Oldsmobile Ceira. As with all Big Three facilities in Canada, the plant produces for the North American market, with the majority of its production being destined for export to the US. For example for 1990,

	Factory Sales	For Export (Units)	Remain In Canada
Ste Therese	97,423	82,850	14,573
All GM Canada Passenger Cars	422,318	379,064	43,254

Source: MVMA Canada

Over recent months, GM has undertaken a $225 million retooling of Ste Therese for production of the redesigned F-body (Camaro/Firebird), which is expected to engage in start-up production in August 1992. In addition to the retooling of the plant, a $350 million upgrade of the paint facility has been completed, increasing capacity to 200,000 units per year. Employment at the plant will be under 2,000 at start-up with future levels being dependent upon F-car sales.

Hyundai Bromont - Hyundai engaged in start up production of the Sonata sedan in January 1989. Although preliminary reports were quite favourable to the vehicle, production levels at this facility have not met expectations. While the production capacity of the 93,000 sq. metre plant is rated at 100,000 units per year, total production for 1991 calendar year was 28,201 units, with the majority of production being exported to the US. Employment at the plant is currently under 1,000 employees. Chrysler (which has a minority interest in Mitsubishi and the Hyundai Group) was negotiating to source a new compact sized model from the Bromont facility, however this has now been postponed.

Kenworth - the Kenworth Ste Therese facility was established in 1956, and now covers an area of 256,000 sq. feet. The plant produces a full line of long conventional Class 8 tractors and trucks, and employs a work force of approximately 600. The plant operates under the APTA with the majority of production destined for the US. For example for 1989:

Factory Sales	For US	Other Exports (Units)	Remain in Canada
4,616	2,597	4	2,015

Prevost Car - North America's second leading motorcoach manufacturer is located in Sainte-Claire, near the city of Quebec and employs approximately 700. The company produces a variety of products including articulated motorcoaches and mobile homes, with approximately 80% of production being exported to the US.

Les Autobus MCI - since August 1987, this Greyhound Canada Inc. subsidiary has been operating an assembly plant in St Eustache, purchased from General Motors. The plant manufacturers urban buses for the North American market. Total employment for the MCI operation is approximately 400.

In addition to these notable players, there are a wide variety of other specialized assemblers in Quebec. Most of these companies operate under the Auto Pact , and include such players as Poudrier Freres, (ambulances), Paul Demers, and Camions Pierre Thibault (fire trucks).

1.4.6 Shipments and Value Added - Quebec

Motor Vehicle Assembly Shipments & Value Added

($ Millions)

	1988		
	Canada	Quebec	Ontario
Shipments	28,113.8	2,729.9	24,766.6
Value Added	4,954.2	859.9	3,886.1

Source: Statistics Canada

For 1988, the most recent year for which information is available, Statistics Canada Census of Manufacturers details the total value of shipments from Quebec's motor vehicle assembly industry as $2.7 billion. This compares to a figure of $28 billion for Canada as a whole, with virtually all of the other Canadian activity taking place in Ontario. Comparable figures for the truck, bus and trailer industry are not available for Quebec.

1.4.7 Employment - Quebec

Employment: Vehicles, Truck & Bus Assembly

(Thousands Of Employees)

	Canada			
	Vehicle Assembly	Truck & Bus Assembly	Total Canada	
1985	50.4	13.4	63.8	
1986	49.9	14.2	64.1	
1987	50.1	17.9	68.0	
1988	53.2	20.6	73.8	
1989	53.6	21.0	74.6	
1990	50.6	18.7	69.3	
	Quebec			
	Vehicle Assembly	Truck & Bus Assembly	Total Quebec	Quebec Share %
1985	5.4	1.7	7.1	11.1%
1986	5.4	2.0	7.4	11.5%
1987	5.2	2.8	8.0	11.8%
1988	6.0	3.2	9.2	12.5%
1989	6.9	2.4	9.3	12.5%
1990	6.0	2.0	8.0	11.5%
	Ontario			
	Vehicle Assembly	Truck & Bus Assembly	Total Ontario	Ontario Share %
1985	42.6	4.8	47.4	74.3%
1986	42.2	4.5	46.7	72.9%
1987	42.7	5.7	48.4	71.2%
1988	42.3	6.9	49.2	66.7%
1989	44.4	6.8	51.2	68.6%
1990	42.5	5.0	47.5	68.5%

Again using data from Statistics Canada, total employment in the motor vehicle assembly industry in Quebec is estimated at 8,000 for 1990. This is comprised of employment of 6,000 in the motor vehicle assembly industry, and 2,000 in truck, bus and truck body assembly. The Quebec figure represents approximately 12% of the Canadian total.

1.5 The Automotive Parts Manufacturing Industry

1.5.1 Capital Expenditure - Canada

Capital Expenditure - Motor Vehicle Parts & Accessories

($Millions)

	New Capital Expenditures	Repair Expenditures	Total
1981	666.5	187.2	853.7
1982	188.5	154.1	342.6
1983	140.5	197.5	338.0
1984	171.1	247.2	418.3
1985	339.4	287.7	627.1
1986	452.3	285.9	738.2
1987	753.2	345.8	1,099.0
1988 Final	646.3	360.7	1,007.0
1989 Revised	584.4	378.7	963.1
1990 New Data	599.2	357.4	956.6

Source: Statistics Canada

The Canadian parts industry also experienced dramatic growth during the 1980s. This growth was, however, less widespread than seen in the assembly sector and was concentrated primarily in the in-house operations of the vehicle manufacturers and in the rapid growth of a number of independent Canadian producers. These Canadian manufacturers included such companies as Magna International, Woodbridge Foam, and AG Simpson.

1.5.2 Shipments - Canada

Value of Shipments: Parts & Accessories ($ Cdn Millions)

	1982	1986	1987	1988
North America				
United States (Cdn. $Millions)				
Motor Vehicle Parts & Accessories	44,789.3	79,743.1	82,302.7	84,991.8
Automotive Stampings	10,832.2	20,599.9	20,223.6	19,539.9
Carburetors, Pistons, Rings	2,745.3	3,915.6	3,033.1	2,964.7
Vehicular Lighting Equipment	1,250.9	2,403.2	2,611.7	2,525.3
Engine Electrical Equipment	4,275.3	8,435.2	9,930.8	10,451.1
Auto, Apparel Trimmings	2,628.9	4,484.0	6,052.5	5,618.6
Total Parts & Accessories:	66,521.9	119,581.0	124,154.4	126,091.4
Canada (Cdn. $Millions)				
Engine & Engine Parts	1,729.7	3,363.6	3,406.6	3,752.6
Wiring Assemblies	160.0	398.1	383.9	368.0
Stampings	862.1	2,103.2	2,103.1	2,311.5
Steering & Suspension	350.4	662.9	670.2	857.5
Wheel & Brake Parts	553.9	924.7	1,022.7	1,057.6
Plastic Components	319.2	1,263.9	1,227.1	1,349.0
Fabric & Accessories	479.2	958.8	876.9	1,019.6
Miscellaneous Components	1,422.0	3,246.6	3,313.6	3,823.5
Total Parts & Accessories:	5,876.5	12,921.8	13,004.1	14,539.3
Total North American Parts & Accessories Industry	**72,398.4**	**132,502.8**	**137,158.5**	**140,630.7**
Canada as percentage of N. America:	8.1%	9.8%	9.5%	10.3%

Source: Statistics Canada

As with the vehicle assembly industry, the growth in share of the Canadian parts industry in the mid-1980s was strong, although at a slower rate. However, in the period 1989-91 this growth appears to have halted. While quantitative data is not yet available it appears that changes in the competitive situation, have led to declines in the Canadian industry, in the period 1989-91.

The areas of strength of the Canadian parts industry remain clearly established, despite the recent industry performance. The Canadian industry is heavily focused on engines and engine parts, stampings, and accessories. However the plastics subsector has experienced the greatest rate of growth in the 1980s.

1.5.3 Trade - Canada

All Automotive Parts & Accessories

($Millions)

	Total 1990	Total 1989	1990/ 1989
Domestic Exports			
Engine & Engine Parts	2,003.5	2,259.3	-11.3%
Parts & Accessories	7,358.9	7,918.7	-7.1%
Total	9,362.4	10,178.0	-8.0%
Imports			
Engines	2,653.9	2,509.3	5.8%
Engine & Engine Parts	1,008.1	937.5	7.5%
Parts & Accessories	12,685.3	13,591.5	-6.7%
Total	16,347.3	17,038.3	-4.1%
Balance			
Engines	(1,658.5)	(1,187.5)	39.7%
Parts & Accessories	(5,326.4)	(5,672.8)	-6.1%
Total	(6,984.9)	(6,860.3)	(1.8%)

Source: Statistics Canada

Despite the strong performance of the Canadian parts industry in the 1980s, Canada maintains a deficit in trade of automotive parts. This deficit is due, however, to the rationalized

production system in the automotive industry that has resulted from the Auto Pact rather than to a weakness in the Canadian parts industry.

Specifically, due to the free trade in original equipment parts and vehicles that the APTA allowed, the majority (in excess of 70%) of the parts produced in Canada are exported to assembly facilities in the US. Similarly, the majority of the parts used in Canadian assembled vehicles are imported from the US. Obviously, this free flow of product allows the industry to operate a high levels of efficiency. Due to the disproportionate strength of the Canadian assembly industry, it has also resulted in Canada experiencing a significant trade deficit in automotive parts and corresponding surplus in assembled vehicles.

1.5.4 Facilities - Quebec

As is discussed on the following page, the majority of the automotive parts industry in Canada is located in Ontario. There are, however, a number of significant plants within Quebec including:

Major Original Parts Suppliers in Quebec

Company	Product	Location
Camoplast	plastic components	Richmond
	fibreglass components	Roxton Falls
Circo Craft	printed circuit boards	Kirkland
Collins & Aikman	carpets	Farnham
	molded & diecut carpets	Lacolle
Dynacast	zinc die castings	Lachine
DBM Reflex	tail light moldings	Ste Laurent
Firestone/Bridgestone	tires	Joliette
Goodyear	tires	Valleyfield
	rubber parts	Quebec City
Hayes-Dana	drive shaft components	Magog
	hydraulic parts	Ste Wenceslas
IPL	plastic components	Ste Damien
Metcor	heat treatment	Montreal
Montupet	cylinder heads	Riv. Beaudette
Rehau Industries	plastic extrusion	Montreal
Sabag Inc. (TRW/CIL)	air bag propellants	MC Masterville
Torrington	bearings	Bedford
Waterville TG	weatherstripping	Waterville
WBF Technologie	seats	Ste Jerome

Source: MICT, Government of Quebec

This list is by no means comprehensive, but represents some of the most significant original equipment (OE) players located within Quebec. In addition to these major OE facilities, it should be noted that there are also a large number of aftermarket parts manufacturers in Quebec.

These companies, produce a wide variety of components and range in size from small companies of under 10 employees to large facilities, comparable in size to an OE parts manufacturer.

1.5.5 Shipments - Quebec

Automotive Parts & Accessories Shipments

($Millions)

	Canada	Quebec	Share %	Ontario	Share %
1987	13,004	314	2.4%	12,544	96.5%
1988	14,539	393	2.7%	13,943	95.9%
1989	14,718	415	2.8%	14,212	96.6%
1990 *	13,496	335	2.5%	12,569	93.1%

* Estimates

Source: Statistics Canada

Quebec's share of shipments from the automotive parts industry in Canada is low - consistently running at under 5% of the industry total. It is likely that these figures somewhat understate the full level of shipments from the industry, due to the incorporation of many smaller aftermarket players whose business is more diverse than just automotive, into other industrial categories. While a detailed breakdown is not available for all sub-sectors of the industry in Quebec, Statistics Canada Census of Manufacturers Data (1988) shows that the largest subsectors are plastic parts (approximately 50% of Quebec shipments) and miscellaneous parts and accessories (approximately 20% of shipments).

1.5.6 Employment - Quebec

Employment: Parts & Accessories

('000 Of Employees)

	Canada	Quebec	Share %	Ontario	Share %
1985	60.3	1.7	2.8%	57.2	94.9%
1986	63.7	2.0	3.1%	60.3	94.7%
1987	70.6	2.4	3.4%	66.4	94.1%
1988	74.0	2.8	3.8%	69.6	94.1%
1989	73.6	3.1	4.2%	68.8	93.5%
1990	67.7	2.7	4.0%	63.2	93.4%

Source: Statistics Canada

Employment in the automotive parts industry in Quebec is estimated by Statistics Canada at 2,700 in 1990. This employment showed significant growth in the period 1985-89. Again, we would note that this level may be somewhat conservative, understating the full dimension of the industry in the Province.

1.6 Vehicle Distribution and Sales

1.6.1 Retail Sales

Retail Sales Of Light Vehicles: Quebec & Canada

Quebec	North American Built		Overseas Built		Total	
	units	$ (000s)	units	$ (000s)	units	$ (000s)
1986	275,242	3,794,726	120,867	1,640,014	396,109	5,434,740
1987	271,133	4,236,302	142,618	2,099,856	413,751	6,336,158
1988	281,163	4,665,743	133,304	2,077,878	414,467	6,743,621
1989	250,930	4,396,806	135,775	2,216,211	386,705	6,613,017
1990	212,227	3,825,908	130,089	2,204,341	342,316	6,030,249

Ontario	North American Built		Overseas Built		Total	
	units	$ (000s)	units	$ (000s)	units	$ (000s)
1986	475,005	6,986,430	134,283	2,054,023	609,288	9,040,453
1987	478,736	7,622,235	139,691	2,381,019	618,427	10,003,254
1988	512,366	8,903,673	131,862	2,431,942	644,228	11,335,615
1989	466,056	8,634,510	127,474	2,506,410	593,530	11,140,920
1990	379,942	7,307,224	121,997	2,412,505	501,939	9,719,729

Canada	North American Built		Overseas Built		Total	
	units	$ (000s)	units	$ (000s)	units	$ (000s)
1986	1,129,592	16,298,511	386,328	5,543,039	1,515,920	21,841,550
1987	1,112,932	17,534,532	415,172	6,501,990	1,528,104	24,036,522
1988	1,184,510	20,450,396	380,991	6,414,938	1,565,501	26,865,334
1989	1,097,738	20,094,174	386,137	6,865,210	1,483,875	26,959,384
1990	940,592	17,973,505	377,028	6,904,522	1,317,620	24,878,027
1990	940,592	17,973,505	377,028	6,904,522	1,317,620	24,878,027

Source: Statistics Canada

The market for new motor vehicles in Quebec is substantial, totalling over $6 billion. This market represents approximately 25% of the total Canadian market. The implications of this market size with regard to tax generation and to the impact on overall spending is significant. From a North American perspective, 14 U.S. states and the Province of Ontario have larger new vehicle markets than Quebec.

1.6.2 Number of Dealerships

Number Of Dealerships In Canada - 1991

Manufacturer	Canada	Quebec	Quebec Share %	Ontario	Ontario Share %
Acura	44	13	29.5%	18	40.9%
BMW	42	7	16.7%	19	45.2%
Chrysler/Jeep/Eagle	636	166	26.1%	220	34.6%
Ford	649	144	22.2%	217	33.4%
GM	943	205	21.7%	334	35.4%
Honda	218	60	27.5%	77	35.3%
Hyundai	151	54	35.8%	46	30.5%
Jaguar	23	3	13.0%	11	47.8%
Lada	68	20	29.4%	25	36.8%
Mazda	176	56	31.8%	56	31.8%
Mercedes-Benz	56	11	19.6%	21	37.5%
Nissan	178	57	32.0%	53	29.8%
Passport	70	20	28.6%	27	38.6%
Skoda	31	5	16.1%	11	35.5%
Subaru	88	31	35.2%	25	28.4%
Suzuki	104	37	35.6%	35	33.7%
Toyota	238	68	28.6%	74	31.1%
Volkswagen	183	57	31.1%	60	32.8%
Volvo	59	14	23.7%	22	37.3%
Total	**3,957**	**1,028**	**26.0%**	**1,351**	**34.1%**

Source: FADA

The number of dealerships in Quebec is illustrated above from figures provided from the Federation of Automobile Dealers Associations. The great majority of these dealerships are independent locally owned businesses. The number of dealerships across Canada and in Quebec has increased substantially in the 1980s as competition has increased the number of makes in the market.

1.6.3 Employment

Employment: Vehicle Distribution & Sales
(Thousands Of Employees)

Canada

	Motor Vehicle Dealers	Auto/ Truck Rental	Total Canada
1985	79.2	8.1	87.3
1986	93.7	13.8	107.5
1987	97.7	10.3	108.0
1988	90.0	11.0	101.0
1989	97.2	13.0	110.2
1990	95.2	13.2	108.4

Quebec

	Motor Vehicle Dealers	Auto/ Truck Rental	Total Quebec	Quebec Share %
1985	18.4	1.9	20.3	23.3%
1986	23.8	NA	NA	NA
1987	26.0	2.8	28.8	26.7%
1988	22.9	2.1	25.0	24.8%
1989	26.3	2.2	28.5	25.9%
1990	25.8	1.6	27.4	25.3%

Ontario

	Motor Vehicle Dealers	Auto/ Truck Rental	Total Ontario	Ontario Share %
1985	27.1	3.7	30.8	35.3%
1986	35.0	5.7	40.7	37.9%
1987	35.0	5.2	40.2	37.2%
1988	30.5	6.3	36.8	36.4%
1989	35.4	7.1	42.5	38.6%
1990	34.1	8.0	42.1	38.8%

Employment in the vehicle distribution industry is substantial. Total employment in this industry reached 27,400 in 1990, up substantially from the level of 20,300 in 1985. The majority of this employment is in car dealerships, and is thus widely distributed across the Province.

1.7 Parts Distribution and Sales

1.7.1 Retail Sales

	Canada		Quebec		Ontario	
			($ Millions)			
	1989	**1990**	**1989**	**1990**	**1989**	**1990**
Vehicle Dealers	41,745	40,932	10,310	9,782	15,775	14,901
Gas Serv. Stats	14,303	15,350	3,383	3,799	5,184	5,263
Auto Parts & Serv *	12,033	12,353	2888*	2965*	4452*	4324*
Auto Total	68,081	68,635	16,581*	16,546*	25,411*	24488*

* Estimates

Source: Statistics Canada

The importance and scope of the automotive industry to the economy of Canada is outlined in the table above. Total sales at car dealerships reach a level of approximately $10 billion in the Province. This includes the $6 billion in sales of new vehicles discussed in Section 1.6.1, and $4 billion in other products and services supplied by car dealers. Sales at service stations and at auto parts and service outlets totalled approximately $3 billion each in Quebec.

1.7.2 Employment

Employment: Parts, Service Station & Repair

	Canada	Quebec	Quebec Share %	Ontario	Ontario Share %
1985	215.6	49.1	22.8%	81.4	37.8%
1986	213.8	45.6	21.3%	84.0	39.3%
1987	227.3	48.5	21.3%	92.6	40.7%
1988	233.7	48.8	20.9%	89.7	38.4%
1989	245.7	54.5	22.2%	92.0	37.4%
1990	233.8	48.8	20.9%	92.5	39.6%

Source: Statistics Canada

Employment in the vehicle maintenance and parts distribution industry represents the most significant group within the automotive industry as a whole. This employment was close to 49,000 in 1990, and includes a broad variety of different services located across the Province.

1.7.3 Major Players

It should be noted that in addition to servicing the vehicles in Quebec, the auto parts distribution industry in the Province also contains the headquarters of the two largest distributors of automotive parts to the «traditional aftermarket» in Canada:

- UAP
- Uni-Select

Each company is briefly profiled below:

UAP - the largest warehouse distributor in Canada, UAP had sales in 1989 in excess of $400 million. The company operates fully across Canada through a number of regional warehouses, from which it distributes product to corporate stores and associate members. Through its association with Genuine Auto Parts (NAPA), UAP is well positioned to continue to grow its share of the traditional automotive aftermarket in Canada. UAP's current employment level is 3,200, of which 1,400 are in Quebec.

Uni-Select - the second largest distributor of automotive parts to the traditional aftermarket in Canada, Uni-Select has sales in excess of $200 million. Headquartered in Boucherville, the company has grown rapidly and operates in all 10 Provinces. The company operates a number

of regional warehouses across the country, selling product primarily to its member wholesalers. Uni-Select does not operate any corporate stores. Employment in Canada is approximately 500, of which 200 are in Quebec.

2. *Quebec's Accession to Sovereignty: Issues for the Automotive Industry*

2.1 Introduction

To determine the issues for the automotive sector of Quebec's accession to sovereignty, DesRosiers Automotive Consultants undertook a number of interviews with industry representatives. Due to the time restraints on the project, the number of interviews undertaken was limited. The interviewees were chosen, however, to fully reflect all sub-sectors of the industry. However the overall response from all aspects of the industry was consistent, that the implications of sovereignty for the industry would be negative.

The specific issues that will be faced by the automotive industry in Canada, should Quebec secede to sovereignty are wide ranging. Many of these issues (such as concerns related to a separate Quebec currency, or human resource concerns) will be shared in broad terms by other industries, although the specific details of their implications may vary. Other issues, are specific to the automotive industry.

In order to fully express the concerns of the automotive sector related to sovereignty, it is necessary to cover both the general issues and those automotive specific areas. The former group are discussed first in this chapter. Significant and more detailed discussion of these wide ranging concerns has taken place in other reports, that provide detailed analysis of their macro-level implications. The aim of this report is not to provide such detailed analysis, but rather to reflect the concerns of the automotive community in Canada related to each topic. The views expressed in this report are those of the automotive executives we interviewed during the preparation of this report. As such they reflect a qualitative sample of the industry's perceptions of these general issues rather then the result of analysis by DesRosiers Automotive Consultants or other analysts.

With regard to the automotive specific issues, a more detailed discussion is obviously presented. This analysis draws on the concerns expressed by the industry, but also includes further analysis by DesRosiers Automotive Consultants. As detailed in the preceding chapter, the automotive industry is a significant force within the Canadian and indeed North American economy. This importance, combined with the high profile of the industry has led to the development of a distinct and complex trade and regulatory environment specific to the industry. The issues that will emerge with regard to this automotive specific environment should Quebec secede to sovereignty are discussed in this chapter

2.2 Non-Auto Specific Issues

Discussions with representatives from the automotive industry, produced concerns related to a range of non-automotive specific issues related to Quebec's accession to sovereignty. While these issues are not a focus of this study, it was felt necessary to note these issues, as they are perceived from an automotive perspective. **The issues raised below are a sample of concerns raised by industry representatives rather than the results of analysis by DesRosiers Automotive Consultants.**

Economic Performance

The primary concern of respondents was the short term outlook for economic performance in the Province. Without a positive economic outlook, the likelihood is low of auto-related companies in and outside Quebec of making a major investment or capital expenditure in Quebec. The current instability with regard to the future of Quebec and the ROC was seen as greatly contributing to the uncertain economic outlook for the Province, that is held by the industry.

Cost of Capital

Closely related to this issue of the general economic performance of the Quebec economy, is the cost of capital.

A number of industry representatives raised concerns as to the ability of a sovereign Quebec to raise capital at reasonable interest rates. Short term uncertainty, it was felt, would create pressures that would inevitably result in high interest rates in Quebec and in the rest of Canada.

Currency

The introduction of a separate Quebec currency was viewed with concern. Currency fluctuations are already viewed as problematic in the automotive industry. Any further complication of this area would be viewed as adding additional costs to the industry.

Training/Education/Labour Pool

The Federal and Quebec governments are actively involved in educational and skills development programs in Quebec to meet the industry's needs. Auto and auto-related companies are concerned that these programs are continued by the Quebec government to ensure an adequate base of skilled labour is available.

Companies also expressed concern as to possible net loss in the Quebec labour pool resulting from sovereignty, as to the type of immigration policy Quebec may adopt. Vehicle manufacturers and parts manufacturers currently «import» into Quebec a number of employees with unique skills, which are essential to their manufacturing operations. The ability to continue this free immigration and to continue to attract employees were both questioned.

Government Grants - Federal Funding

To-date a number of auto-related companies in Quebec have received Government funding and assistance. Some of these government grants have also been jointly sponsored by the Quebec and Federal governments.

If Quebec secedes from Canada, companies who are currently operating under funding programs with Quebec and the Federal government are concerned that no adverse reactions will occur. As well, the extent of support that will be available to auto-related companies from the Quebec government is questioned.

St Lawrence Seaway

A number of companies are concerned as to what restrictions and delays would occur in accessing the Ste Lawrence Seaway for the incoming and outgoing flow of raw materials and finished product.

The main issue appears to be who would have jurisdiction over the various parts of the waterway system and what complications would arise that may impede traffic flow? A number of sectors of the automotive industry in Quebec import product from offshore via the seaway. For example, Hyundai imports components for their Bromont manufacturing facility ... and imports of European cars come into Canada via the East coast.

Duplication

Groups within the automotive industry are concerned with the duplication of activities and resources that may be required to effectively operate in Quebec. For example, will new administration, sales and distribution facilities be required for a sovereign Quebec ... down to the establishment of new trade associations or affiliations with new rules and regulations.

Duplication of activities and resources was seen as adding additional costs to operating a business within Quebec ... and, in turn, impacting «cost competitiveness» and one's ability to compete against companies located outside of Quebec.

Regulatory Standards

What changes to regulatory standards will Quebec introduce that will be unique to Quebec ... and, in turn, what impact will these charges have on automotive related companies in Quebec or companies wishing to sell into Quebec?

Regulations standards can relate to areas such as safety standard requirements for automobiles being sold in Quebec down to the regulations affecting factory workers on the shop floor. Concern was expressed as to whether changes to existing standards would add an additional cost burden to companies operating inside Quebec and impact the cost competitiveness of these businesses.

Border Problems/Paperwork

One of the major concerns to vehicle manufacturers and parts manufacturers in Quebec is the potential delays that could be experienced in crossing the «border» and the additional paperwork problems.

Vehicle assembly operations and parts manufacturers are operating on «Just-in-Time» (JIT) manufacturing and delivery systems. Any serious risk to the delay or blockage of product was viewed as having the potential to jeopardize the operations of these businesses in Quebec.

Legal Issues/System

Within Canada, the legal system is «interwoven» on a Provincial and Federal basis. With accession to sovereignty by Quebec, there are questions in the automotive industry as to the complexities that will result in defining and implementing a legal system for Quebec.

Language

There is concern with Quebec becoming «unilingual» and the impact this will have on communications with Quebec and labelling and packaging legislation.

There were perceptions in the industry that Quebec accession to sovereignty may introduce additional language requirements and add additional costs for companies currently operating in Quebec or wishing to do business with Quebec.

Dealer Distribution Network

Car dealers in Quebec are continually shifting new and used cars between dealers and with other provinces to get the right balance in vehicle types, colour etc.

Dealers are concerned that with accession to sovereignty by Quebec, restrictions will be imposed on their ability to move product between provinces to meet the needs of their customers and, in turn, impact on the overall performance and profitability of their operations.

Advertising And Promotion

It was perceived that a number of auto-related companies in Quebec take advantage of national advertising programs and rates.

Under sovereignty, companies are concerned that their advertising and promotional costs will increase. The low national advertising rates will no longer apply and additional costs will be incurred.

Unions/Associations

Within the automotive industry in Quebec, companies belong to associations such as the Automotive Parts Manufacturers Association, Canadian Association of Japanese Auto Dealers, etc. as well as the employees of these businesses being affiliated with unions such as the Canadian Auto Workers.

There was a perception that the benefits of these associations may be lost should Quebec secede to sovereignty.

Social Policy

Many auto-related companies view Quebec as being «pro-consumer». There was concern expressed as to what changes would be made to the social legislation and labour laws in Quebec should the Province secede to sovereignty.

Any changes to social legislation and labour laws (ie., job security, unemployment insurance, welfare) is viewed as leading to additional indirect taxes and costs that business will have to absorb.

Intervention/Nationalization

A number of respondents expressed concern over what was seen as the «interventionist» nature of the Quebec Government. It was perceived by some respondents that with accession to sovereignty there may be more of a tendency by the Quebec Government be involved in key industry segments including the automotive sector.

2.3 Automotive Specific Issues

In addition to the concerns over these general economic issues, representatives from the automotive sector also expressed concerns about a number of automotive specific variables that may be impacted by Quebec's accession to sovereignty. These issues related to the specific nature of the automotive trade and regulatory environment, and are grouped below into the following issues :

. The Canada-US Automotive Products Trade Agreement (the Auto Pact)
. The automotive sections of the Free Trade Agreement
. The automotive regulatory environment - government compliance

Each of these issues is outlined in the following sections. In each case, an overview analysis of the issue by DesRosiers Automotive Consultants is presented.

2.4 The Canada-U.S. Automotive Products Trade Agreement (Auto Pact)

The Auto Pact is a very complex document which is too broad to explain in detail within this report. Instead this section will discuss a general overview of the Agreement focusing on key issues relevant to Quebec.

Production by the Big Three in Canada as discussed earlier in this report has increased rapidly in the last two decades. This increase in production has come about due to the trade regime established by the Auto Pact and to the cost competitiveness of the Canadian manufacturing environment for automobiles over this period.

Since 1965, when the Auto Pact was signed, the Canadian motor vehicle and automotive parts industries have operated as part of an integrated North American production and market system. The prime motivation behind the signing of the Auto Pact was the potential for achievement of an efficient production base in North America and in the process, the development of the market in both countries. Elimination of duties allowed efficiencies to be obtained through the rationalization of production of both vehicles and parts. This was very important for an industry dependant on high volume for profits. Today, a production facility is given a full North American mandate for the vehicle it produces. Similarly, the supply of original equipment parts is rationalized, with parts manufacturers producing product at one plant for shipment to assembly plants in both Canada and the US.

In addition to the removal of tariffs, the Auto Pact also reduced the «adminstration burden» caused by the border as vehicles and parts cross the border with minimum paper work. Vehicle manufacturing is very complex and involves the cross border shipping of thousands of components some of which cross the border a number of times before final assembly into a vehicle. The Auto Pact eliminated the complicated tracking of these sub-components for duty and duty drawback purposes.

The Auto Pact allows for duty-free entry of new vehicles and original equipment parts, provided certain conditions are met. The qualifications for duty-free status differ in Canada from those in the United States. In the U.S., a minimum 50 percent North American (Canada & U.S.) content requirement has to be met. The U.S. also made the agreement bilateral and only accorded duty-free privileges to Canada.

Canada stipulates that only «qualified manufacturers» are eligible to import vehicles and original equipment (OEM) parts duty free. To be classified as a «qualified manufacturer», each vehicle company has to meet certain criteria:

- they must have been a manufacturer in Canada in the base year (1965) and in each subsequent year;

- they have to meet a production-to-sales ratio for passenger cars separate from trucks equal to that achieved in the base year, or a minimum of 75 percent, whichever is greater. In effect, this means each of the Big Three has to achieve a production-to-sales ratio (in dollars) of 1:1 for each class of vehicle; and

- the level of Canadian Value Added achieved in the base year has to be maintained. Inflation has made this safeguard insignificant.

Canada, in contrast to the U.S., made the agreement multilateral and accorded duty-free status to the imports of vehicles and OEM parts from any country provided the importing company complied with Auto Pact safeguards. Aftermarket repair parts remained subject to duty in both Canada and the United States. The United States has always maintained that the «safeguards» were temporary and not binding after 1968. The Canadian Government has always viewed them as permanent and have vigorously enforced the safeguards over the life of the Agreement.

In addition to these legally binding requirements, the vehicle manufacturers agreed to submit «letters of understanding» to the Canadian government. In these, each company «promised» to maintain a level of Canadian Value Added (CVA) of 60 percent for passenger cars, 50 percent for specified commercial vehicles and 40 percent for buses and heavy-duty trucks. These value-added commitments are calculated at a company level and are determined with regard to the increase in the company's sales in Canada over the base year. For example, the value added a heavy truck assembler generates in Canada must be equal to at least 40 percent of the value of the company's Canadian sales of trucks. The legality of these safeguards have never been

tested by the Government of Canada or the vehicle companies. Each vehicle company however operates as if they are binding and the Government regularly collects data to monitor performance. There has been instances where this safeguard was not achieved by certain companies in a specific year. In these instances the Canadian Government negotiated further investments in Canada, or further Canadian purchases which would bring the company into compliance.

The penalty in Canada for non-performance of the production to sales ratio safeguard is severe. For instance, if a vehicle company misses their production to sales ratio they have to pay duty on **all** that class of vehicles. Duty rates when the Auto Pact was signed were 17.5 percent and are currently 9.2 percent. Even with a reduced duty rate the penalty would amount to millions of dollars. This is one of the reasons that each vehicle company maintains a production base in Canada out of proportion with their market size in Canada.

The Auto Pact safeguards essentially guaranteed a minimum level of production in Canada. The duty penalty, and «lumpy» nature of capital investment in the automotive sector (historically a Big Three car assembly plant has capacity of more than 200,000 units to operate efficiently), motivated them to put sufficient capacity in place so that their P/S ratio would always be achieved. This was reinforced by a competitive manufacturing environment driven by favourable exchange rates, low health costs for manufacturers, and a high quality workforce. Together these factors contributed to increased Big Three investments in Canada and increased employment. This issue of the penalties associated with non-compliance with the Auto Pact safeguards is important and is discussed in more detail in the following section regarding the FTA.

Of particular importance to Canada is the fact that both the production and value added safeguards in the Auto Pact are tied to market performance. As sales grew rapidly over the Auto Pact years, the vehicle companies had to increase their production of vehicles in Canada and their value added in Canada, primarily through the purchase of Canadian automotive parts. This growth pattern no longer holds true today. With little or no market growth and a declining domestic share of that market, the Auto Pact producers may have the latitude to decrease their commitment to Canada. Thus the renewed emphasis on competitiveness in their Canadian facilities.

The Quebec consumer has created a very ironic situation with GM relative to their P/S ratio requirement. The only North American light vehicle producer with an assembly facility in Quebec is General Motors which, concurrent with the signing the Auto Pact, built a plant in Ste Therese outside Montreal. Yet, Quebec has the second highest market share of import vehicles in Canada and in Quebec GM has their lowest market penetration of any province in Canada tied with British Columbia.

Vehicle Sales in Canada - Units - 1990

	Total Sales All Companies			General Motors Sales			General Motors - Market Share -		
	Cars	Trucks	Total	Cars	Trucks	Total	Cars	Trucks	Total
B.C.	95915	63990	159905	27624	18217	45841	28.8%	28.5%	28.7%
Alberta	71779	63349	135128	25961	23063	49024	36.2%	36.4%	36.3%
Saskatchewan	19491	15904	35395	8354	6492	14846	42.9%	40.8%	41.9%
Manitoba	23459	16460	39919	9059	5214	14273	38.6%	31.7%	35.8%
Ontario	343828	155914	499742	130546	57095	187641	38.0%	36.6%	37.5%
Quebec	261159	80180	341339	72841	25255	98096	27.9%	31.5%	28.7%
NB	22393	11628	34021	7705	3695	11400	34.4%	31.8%	33.5%
NS	28346	11769	40115	10526	4226	14752	37.1%	35.9%	36.8%
PEI	3347	1678	5025	1209	562	1771	36.1%	33.5%	35.2%
Newfoundland	14788	7386	22174	6168	3054	9222	41.7%	41.3%	41.6%
All Canada	884505	428258	1312763	299993	146873	446866	33.9%	34.3%	34.0%

Consumers in Quebec have certainly not rewarded General Motors in any way for maintaining a production base in the province. If Quebec consumers had simply purchased GM vehicles at the same level as GM's national market share, then GM's minimum production requirements in Canada under the Auto Pact would be approximately 55,000 units higher.

The Auto Pact governed Canadian trade in automotive products since 1965. This trade regime was changed, however, with the introduction of the Canada - US Free Trade Agreement. This agreement is detailed below in Section 2.5.

2.5 The Canada–U.S. Free Trade Agreement (FTA)

The Canada - U.S. Free Trade Agreement (FTA) fundamentally changed the nature of automotive policy in Canada by establishing a two tiered trade structure. The existing Auto Pact producers together with CAMI (a joint venture between Suzuki and GM) were given permanent Auto Pact membership. All the other vehicle companies including the three new assemblers in Canada - Toyota, Honda and Hyundai - were permanently excluded from operating under the rules of the Auto Pact. Moreover, existing duty remission schemes which had been negotiated with the new producers were rescinded by the FTA over a set period of time. The duty remission schemes allowed the new producers to lower the duties paid on their imported components in exchange for the creation of Canadian value added.

The FTA allows all producers in North America to eventually operate duty free between Canada and the U.S. provided a new 50 percent North American content rule is achieved. This new «content» requirement is very different from the Canadian value added requirements in the Auto Pact. First, it is legally binding and will be vigorously enforced, where as the CVA requirement was only in a «letter of understanding». Second it is North American based instead of Canadian. All content generated in both Canada and the U.S. counts toward the commitment. Third it is based on production levels rather than the «market» based safeguards in the Auto Pact. Fourth, what counts as «content» for FTA purposes is very narrowly defined. This occurs through the elements that are allowed to be included as content, and through the specific level at which it is measured (the individual plant). The CVA definition in the Auto Pact was very broadly defined, in terms of those elements that can be included and, as it was measured at the company level. The 50 percent content rule is more difficult for the new entrants to achieve than for the existing players who have fully integrated assembly facilities.

This tariff removal, combined with the expected reductions in Canadian import tariffs for automotive goods from overseas (through the GATT) will serve to somewhat reduce the importance of the Auto Pact. In effect, these changes will reduce the benefits offered to the vehicle companies by the Auto Pact and reduce the ability of the Canadian Government to enforce the Auto Pact requirements. This change in trade regime is of importance because of the potential implications for Canadian plants.

As discussed earlier, at the current time, the Big Three are forced to maintain certain assembly levels in Canada to meet Auto Pact requirements, and receive the subsequent benefits. As such, the operations of a base number of plants have been relatively secure. As the benefits of the Auto Pact are reduced by the FTA and GATT, the possibility is opened to the Big Three of closing or relocating their Canadian facilities over the coming decade. It is by no means certain that such a scenario will occur. The changes in trade regime, however, open the possibilities to the Big Three of determining the future of its Canadian assembly operations solely on issues of competitiveness.

To be sure, the Auto Pact still provides benefits for its current members. The Auto Pact is multilateral in Canada and thus the Big Three are able to import components and vehicles duty free from anywhere in the world. It is estimated that this benefit is worth several hundred million dollars to the domestic industry per year. Therefore the Auto Pact is still a very powerful policy tool and will remain a central element of Canada's auto policy as long as external tariffs (currently 9.2%) remain significant.

A further element of the FTA that is of note is that tariffs on automotive aftermarket parts, which were not covered under the Auto Pact, were removed on a fast track 5-year schedule, provided the 50% North American content level is achieved.

2.6 *Government Compliance*

The automotive sector is a highly regulated industry with complex rules in North America governing environmental standards, fuel efficiency standards, occupant safety and inspection programs. Differences in Government compliance standards between countries can lead to substantially high consumer costs. These programs can be expensive to implement and costly to the consumer of vehicles. In the area of safety legislation for instance, there are hundreds of safety standards in place in North America governing such items as child restraint systems, bumper standards, braking systems, tire selection etc. Canadian and U.S. legislation is very similar but in some instances Canadian legislation is unique from U.S. legislation. Canada, for instance, has a daylight running lights requirement which does not exist in the U.S.

Federal standards have been in place for over 2 decades governing exhaust emissions from motor vehicles. The U.S. government has mandated strictly defined emission levels in motor vehicles and today over 90 percent of vehicles in operation are equipped with catalytic converters. Canadian emission standards are essentially the same as the U.S. 49 state standard which allow the vehicle companies to sell vehicles in Canada with the same pollution control equipment that is available in the U.S.

The U.S. government also has implemented regulations mandating certain corporate average fuel economy (CAFE) standards. Canada has taken a voluntary approach to fuel economy and have issued targets for the vehicle companies to meet which allow more flexibility than what currently exist in the U.S.

Government compliance issues will be a major concern for the auto industry as Quebec examines its options regarding sovereignty. In this regard, it should be noted that the vehicle companies already have issues related to competitiveness as a result of differences which currently exist between U.S. and Canadian standards.

3. *Quebec's Accession to Sovereignty: Implications for the Automotive Industry & Policy Issues*

3.1 *Introduction*

Before considering the issues for the automotive industry of a possible accession to sovereignty by Quebec it is important to bear a number of general points in mind:

. the broad range of activities encompassed by the automotive industry in the Province, and variety of different players and different perspectives within each industry sub-sector.

- the uncertain nature of the form that sovereignty may take. Many different options have been advanced for Quebec sovereignty including full economic union, customs union, a common market, dual FTA, incorporated FTA, etc. The number and scope of definitions as to what these scenarios will entail is considerably more limited, however.

Obviously the exact nature of Quebec sovereignty will not be determined until the negotiation process is complete, between Quebec, the ROC, and the US. Moreover, it would appear likely that during the negotiation process significant give and take will occur on various issues. **The dynamic nature of any negotiation makes the consideration of one industry in isolation an artificial one.**

- Many arguments have been put forward as to the ability of Quebec to negotiate a trading arrangement with the US. Given growing protectionist pressures in the US, the emphasis on the current Mexico negotiations, and the small size of the Quebec market, some analysts have questioned the extent of US interest in a Quebec trading arrangement. While this debate is not the focus of this report, a parallel set of arguments can be developed with regard to the automotive specific trade regulations. Moreover, we would point out that the automotive industry is the focus of many of the growing protectionist pressures in the US, as witnessed by recent discussions with Japan. As have been discussed earlier in this report, the protectionist groups in the US would, in many cases, like to see the Auto Pact renegotiated or removed, and would appear unlikely to broaden the scope of US automotive trade agreements.

3.2 The Automotive Environment

Before discussing the detailed implications of Quebec's accession to sovereignty, it is important to restate the key automotive variables that will be shaping the North American industry as a whole in the 1990s. As was discussed in the first section of this report, the automotive industry in the 1990s will encounter a very different environment from that which it has historically experienced. This environment is being governed by a number of key variables :

- The North American market as a whole for new vehicles will exhibit slow growth at best.

- The path to competitiveness for the Big Three will result in plant closings for these manufacturers, with the transplants also unlikely to construct further new facilities beyond those already announced. This trend will be paralleled in the parts industry in North America.

- The Canadian share of North American production of parts and vehicles will likely decrease in the 1990s.

Together these broad considerations will produce an environment within the automotive industry in which competitiveness is key. Any action that is seen to reduce the competitiveness of an

individual plant or region will significantly increase the pressures for reduced or discontinued investment.

Due to these broad environmental forces, Quebec could not have chosen a worse environment to try to negotiate an automotive trade policy with the rest of Canada and/or the U.S. The auto sector and the governments affected will be unforgiving in their points of view since the current competitive situation of the industry allows no room for error or inefficiency.

3.3 Policy Alternatives

Bearing these macro-level considerations in mind, the implications of Quebec's accession to sovereignty are outlined below and policy issues discussed. These implications are outlined from a number of different policy alternatives :

. Quebec operating only under the GATT
. Quebec operating under the GATT but with no import tariffs on automotive products
. Quebec continuing to operate as part of Canada with regard to APTA/FTA

A fourth policy alternative that has been raised by some industry participants was also considered; - that of Quebec negotiating a separate APTA/FTA trade regime. However, this option was considered impractical. The limited size of the Quebec market (less than 400,000 units a year) would make the negotiation of a separate trade regime containing any form of production or content requirements unworkable within the automotive industry.

It is recognized that these policy alternatives do not represent the full range of alternatives, open to Quebec. They are presented as extremes, however, to illustrate the issues the industry will face and the implications that will follow.

For the three policy alternatives that were considered, the implications for the industry are outlined first from a **production** perspective (vehicle assembly and parts manufacturing) and then from a **consumption** perspective (vehicle sales and service, and parts sales and distribution). In each case, the implications for different players, or groups of players are detailed where the need arises. Similarly the implications for Quebec and for the industry in the ROC are also noted.

3.4 Quebec Operating only under the GATT

The implications of a trade regime in which Quebec, as a separate nation, operated its automotive industry only under the GATT are considered below. Such a trade regime would involve Quebec imposing import tariffs on all parts and vehicles and for Quebec's exports being subject to import tariffs into the US and into the ROC (apart from exports to qualified Auto Pact manufacturers in Canada who, because of Canada's multilateral operation of the Auto Pact, are able to import vehicles and original parts duty free from any country. It should be noted on this

point that should Quebec withdraw from the Auto Pact there would likely be considerable pressure from certain groups in the US to renegotiate or remove the agreement entirely - an issue that would have obvious implications for Ontario). In addition to the issue of tariffs, this scenario would also likely involve an increase in «border paperwork». While it is not possible to forecast the extent of such paperwork it is considered inherent in the implications whenever tariffs are discussed.

. Production:

Heavy Duty Truck and Bus Manufacturers - the operation of a trade regime in which the industry in Quebec operated purely under the GATT would create severe difficulties for the existing manufacturers of these products in the Province. These companies would be forced to pay duties, and incur the related additional administrative costs on their imported components (the majority of componentry), and their products would be subject to tariffs in their primary markets - the US and the ROC. Currently, the standard Canadian tariffs for trucks is 9.2%, while US tariffs range from 2% to 25%, depending upon the truck type. In this scenario, it is likely that these companies would face immediate pressures to relocate to the ROC or to the United States. If the ROC was able to maintain an Auto Pact agreement, then the agreement may provide some incentive to relocate to the ROC rather than the US, due to the multi-lateral benefits the agreement accords in Canada.

Given the competitive situation of the heavy duty truck and bus markets it is unlikely that under this scenario, Quebec would be able to maintain its assemblers of trucks/buses over the long term without creating substantial offsetting competitive advantages.

GM Ste. Therese - as with the truck manufacturers GM would face Quebec import duties on its components of parts (90+% of total parts). GM product would also face tariffs when exported to the US (2.5%), but not to Canada, assuming the APTA remains in place. Again under this scenario, it is unlikely that this plant would remain active beyond its current mandate unless substantial other competitive advantages were created.

Hyundai - under this scenario, Hyundai's tariffs on its imported tariffs would change little. Similarly, the tariffs paid on exports to the US would be similar at the current time. As Hyundai moves to FTA compliance, these tariffs will be removed under the current trade environment. Under the GATT scenario, the tariffs would obviously remain. Moreover, under this scenario, Hyundai would face tariffs on exports of its Quebec product into the ROC. Again, unless other competitive advantages were realized, these issues would threaten the long term competitiveness of the Bromont facility.

Original Equipment Parts Manufacturers - under this scenario, OE parts manufacturers in Quebec would face import tariffs on raw materials and sub-componentry. Moreover, all their exports to the US (the majority of production for most manufacturers) would face tariffs. US tariffs on parts vary according to the component, with the majority of goods being subject to a

tariff of 2% - 3%. Exports to Canada, would also face tariffs (currently 9.2%), aside from those to Auto Pact manufacturers.

A further, and equally serious, problem that would be faced by these companies would be the fact that under this arrangement, their product would likely not be counted toward Canadian value added (for APTA purposes) or North American content (for FTA). This factor would place a significant disincentive for assemblers to purchase from Quebec suppliers. Given the tariff and content disincentives, it would require significant improvements in the competitive environment in Quebec to prevent OE parts manufacturers vacating the Province, in the short term.

Aftermarket Parts Producers - producers of aftermarket parts would also face severe competitive pressures under this environment. Their imports of raw materials and sub-componentry would face Quebec tariffs, and their exports of product to the US and to the ROC would face tariffs in both countries. Given the dependence of the Quebec producers on these markets, the increase in competitiveness that would be required to offset these barriers, and maintain the industry in Quebec, would be large.

Consumption :

Under this trade scenario, consumers would incur additional cost on North American product, as Quebec imposed import tariffs on vehicles and parts. Currently the goods purchased by Quebec consumers are subject to no tariffs for vehicles from Auto Pact manufacturers, and limited and declining tariffs for non APTA vehicles and parts built in North America which qualify under the FTA. All these items would increase in cost to the consumer in Quebec under the GATT only trade scenario. The cost of overseas vehicles and parts imported by non-APTA manufacturers would remain similar, assuming tariff levels close to Canadian levels are adopted.

3.5 Quebec Operating only under the GATT, without Import Tariffs

The implications of a trade regime in which Quebec, as a separate nation, operated its automotive industry only under the GATT, although without import tariffs are considered below. Such a trade regime would clearly still involve Quebec's exports being subject to import tariffs into the US and into the ROC, as discussed in Section 3.4.

. Production:

The implications of a tariff regime which operated only under the GATT, but did not impose any import tariffs, will be similar to those outlined above. The lack of import tariffs and associated administration/paperwork costs would, provide a cost advantage to all manufacturers, over the scenario outlined in section 3.4. However, the other cost barriers created by a loss of APTA and FTA benefits would still exist. Given the competitive nature of the automotive industry in the 1990s, these costs would still raise significant and short term questions as to the

viability of all automotive manufacturing groups in Quebec. As such while this scenario may delay the decline of the industry in Quebec, the fundamental problems in competitiveness, caused by US and ROC tariffs, and by Quebec produced product not being counted as CVA or North American content, would remain.

Consumption:

A trade environment in which Quebec operated under the GATT but removed import tariffs on automotive products would provide some benefits to the consumer. These would be most clearly seen on those products which do not currently qualify for APTA or FTA treatment (imports of parts and vehicles by non APTA manufacturers from overseas). Some limited and short term benefits would also be realized on non-APTA products, that are covered by the FTA. This relative benefit would last only until the end of the decade, however, by which time these products will be imported duty-free into Canada, under the current trade environment.

3.6 Quebec Operating as Part of Canada with Respect to the APTA/FTA

The final trade regime that is considered here is one in which Quebec operates, for the purpose of automotive trade, as part of the Canadian APTA/FTA agreements. As such, this scenario represents a continuation of the status quo in which tariff levels and border paperwork are determined by the present agreements.

It should be noted that there will likely be pressure in the US against such a scenario, should Quebec secede to sovereignty. As has been discussed, protectionist elements in the US would welcome the opportunity to renegotiate or remove the Auto Pact. Such a removal of the Auto Pact would obviously have implications for Ontario and the ROC as a whole.

It should also be realized that for this scenario to be continued, Quebec will have to continue to negotiate «under the Canadian banner» in future trade agreements that will affect the automotive industry such as the proposed North American Free Trade Agreement (NAFTA).

Production:

Under this scenario, the outlook for producers of automotive parts and vehicles in Quebec would remain the same as it is at the current time. This outlook, while significantly more positive than under the previous scenarios, is by no means secure. Over the past 28 years since the signing of the APTA, the Canadian industry has grown rapidly, due to its positive cost environment - a key element of which was provided by the Auto Pact. Over this period, an industry in Quebec has developed that, while notable within the Province, is still relatively small, and lacking critical mass, on a North American basis.

In the 1990s, the automotive environment will be very different from that experienced previously. With a flat total market, and the Big Three facing severe pressures to improve

profitability, the outlook generally is for plant closures and rationalization in the Canadian industry. This environment will place pressures on all automotive facilities in North America. While the outlook for Quebec does have some positive elements (increasing use of aluminum in vehicles for example), the industry in the Province will have to continue to improve its competitiveness if it is to survive and grow.

. Consumption:

As with production, the outlook for consumers of automotive products in Quebec, will remain essentially the same as it is at the present time. Benefiting from the APTA and the FTA, consumers will by the end of the decade, face tariffs only on those vehicles and parts that are imported from overseas by non-APTA manufacturers, and on products from the US that do not meet FTA content requirements.

3.7 Conclusions & Policy Issues

In ensuring the future for the automotive industry in Quebec, it is important to note a number of key elements that have been discussed in this report. These «givens» will play a significant role in shaping the implications of Quebec's accession to sovereignty:

. The automotive market in North America (Canada and the US) grew significantly in the previous three decades. In the 1990s, the market outlook will be very different, with slow growth at best.

. From a production standpoint, total North American production is again likely to show very limited growth at best in the 1990s. What growth will occur in the 1990s will be from the so-called «transplants». The Big Three, facing extreme pressures regarding profitability, will be further rationalizing their operations in North America.

. **In this environment, the market will not tolerate any action that reduces the cost competitiveness of a plant or region.**

. The Canadian industry has grown rapidly since the signing of the APTA in 1965. This growth has been due to a positive cost environment - a key element of which was provided by the Auto Pact.

. Over the past 28 years, the automotive production industry in Quebec has developed that while notable within the Province, is still relatively small, and lacking critical mass, on a North American basis.

. The automotive market in Quebec is small (340,000 new vehicle sales in 1990, less than 4 million units in operation) - and not large enough to support an indigenous original equipment, aftermarket or vehicle assembly industry. Economies of scale necessitate that any

automotive manufacturing within the Province will have to rely on export markets if it is to survive.

Taking these points into account, a number of conclusions are apparent with regard to the trade regimes considered :

- Of the various trade regimes considered, all but one would provide significant competitive barriers to Quebec manufacturers of vehicles and parts. These additional costs would, in the current automotive environment, likely be sufficient to lead to a relatively short term decline of the industry, **unless offsetting competitive and cost advantages are found.**

- The only trade regime that would not provide additional costs to the Quebec industry, is one where Quebec would continue as part of Canada for APTA/FTA purposes. It should be noted that it is questionable whether such a trade regime is possible. There are growing protectionist elements in the US automotive industry, that would welcome the opportunity to renegotiate or remove the Auto Pact. Such a removal would obviously have implications not only for Quebec, but also for the ROC.

- From a consumption perspective, the benefits of a continuation of the current regime are also positive. Under the current regime, by the end of the decade, tariffs will remain only on those vehicles and parts imported from overseas by non-APTA qualified manufacturers and on products from the US that do not meet FTA content requirements.

- It should also be noted that a number of non-automotive specific variables were also considered, such as currency issues, labour issues etc. While there is much concern at this time in the automotive industry as to how these issues will impact the cost structure of undertaking business in Quebec, their scope is beyond the mandate of this study.

Émile Noël

La Communauté européenne

Cet expert n'a pas soumis de texte à l'intention des commissaires lors de son témoignage. Cependant, la transcription intégrale d'Émile Noël portant sur la Communauté européenne se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 22, 28 janvier 1992

Hjalte Rasmussen

European Community Sovereignty Arrangements : a Framework for a Quebec Comparison

La transcription intégrale du témoignage de Hjalte Rasmussen se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 21, 27 janvier 1992

Politically, one of the most contentious items on the agenda of the European Council's 1991-Maastricht meeting was whether or not to write into the preamble of the new Union treaty that the Community/European Union was to have a **federal vocation**. In the next-to-final draft of the Maastricht Treaty the two words were included, still. They were meant to supplant a more than forty years old telos-description calling for an **ever closer union** among the peoples of Europe (the Rome Treaties from 1958).

Debate broke out **pro** and **con** the proposed amendment. The reason herefore was that for some (in particular the British and, to a certain extent, the Danes) federalism connotates **centralism**. For others, it implies **decentralisation** (Germany, Italy, Spain, etc.). The debate was about the Union's sovereignty arrangements.

High-level political discussions about the Community's sovereignty issue have erupted at rare intervals (thus, **e.g.** in the mid-1970's (the Tindemans-rounds)); in the early 1980's (the so-called Genscher & Colombo-initiative which became the Solemn Stuttgart Declaration (1982)); at the occasion of the negotiations which led to the adoption of the Single European Act (1986); and at other occasions). European integration being a process involving soverign states in numerous lower-level Community crises (which on their face values were about something entirely different) the real agenda was labeled: **sovereignty arrangements**.

The EC was prone to grapple with the sovereignty problem as it went along because the problem, and this is not subject to disaccord, was **not solved** by those who negotiated the founding **treaties**.

1. Bridging over the Problem

Underway from 1958 until today various techniques, mostly purely political, have been employed in order to bridge over the sovereignty issue in practice:

- The omission from the mid-1960's of the word **supranational** from the treaty texts; the political **veto**-convention (the so-called Luxembourg Compromise (1966)) according to which Council decisions of **any** importance were always taken by unanimity (**i.e.** despite the availability of (qualified) majority voting rules);

- Treaty-prescribed **unanimity** requirements (instead of decision-making by qualified or simple majorities);

- Arrangements on transfers of vaguely circumscribed **legislative competences** to be translated into law by subsequent political compromise (instead of laying down from the outset operational common market rules and regulations);

. Arrangements for controlling Member States infringements against their Community obligations that do not call for automatic prosecution by the European Commission; etc., etc.

2. *My Text's Loosely Circumscribed Concept of Sovereignty*

The crucial sovereignty issue, in all its ramifications, had from the inception of the Community to be left aside because the central actors were in fundamental disagreement about how to define or settle the relationship between sovereignty-jealous old nation states and a potentially sovereignty/autonomy-hungry, emerging central government. The ramifications include questions about **language, legal systems, social self-government, democratic,** and **parliamentary** traditions and all other branches of **cultural self-expression** that caracterize perhaps all the Member States and their peoples. It is in this loosely defined manner that it was used above, and I shall use the concept of sovereignty in what follows.

3. *Additional Bridging Techniques*

Never settled, the sovereignty issue inevitably surfaced from time to time creating political and legal problems, often unexpectedly. During the discussions leading to Maastricht it did, as said, pop up anew, necessitating the invention of a new bridging technique: The so-called principle of **subsidiarity**. It was agreed upon by all participating governments, in essense because all were able to read their own understandings into it. Ingeniously thought out, it is, however, hardly an operational formula. It sounds out that the Community in policy sectors where it does not hold **exclusive competence** (which by far is not the rule) shall take

action only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale and effects of proposed action, be better achieved by the Community (Article 3 c).

Needless to dwell at length over the question as to whether this wording will be of much **help** to those who will actually have to decide whether the Community should or should not take action in a given situation, on a given subject matter. It will not.

Disputes arising out of some future (alleged) EC-legislative encroachments on Member States' spheres of reserved vires jurisdiction, will then have to be brought before the European Court which has not, however, earned a reputation of acting as a **neutral** arbiter over the sovereignty conflict between the Member States' and the Community's interests; between centralization and decentralization.

4. Irreversible Transfer or Deposited Sovereignty?

European **academics** have continued to be divided over the issue about whether the constituent states have made an **irreversible** transfer of sovereignty or whether they have **deposited** some of their sovereignty in the Community; **i.e.** for the time being as long as it will be in their interest to do so.

Politically, as noted, this question has long been if not dormant then by tacit agreement not brought expressly to the fore. The abovementioned **veto** convention which was not broken against the protest of an out-veto'ed Member State before well into the 1980's prevented in practice the problem from surfacing.

The irreversibility/deposit of sovereignty discussion reemerged in the shape of a proposal aiming at introducing a **withdrawal**-clause into the Community constitution, however, quite recently in the **Danish** political debate over ratification of the new treaties. The inclusion of such a clause was to take place when the Treaties will be amended anew. Amendment is foreseen to take place before the end of the century. I submit that it is quite unlikely, however, that such a clause will ever be inserted into the treaties. Unlikely for a number of reasons, one important of which being that it would by necessity have to be proceeded by a principled sovereignty discussion. The EC Member States do not seem to be prepared, as yet, to take that discussion if only because they would not probably be able to agree on anything operational, a conclusion not without disquieting undertones.

More practically, but in political terms, the withdrawal issue moved close to the top of the agenda during the Maastricht meeting when it became clear that the **British** Prime Minister was determined not to compromise on certain crucial policy issues, in particular on questions relating to the co-called **social dimension** of the EC. Whence, resort had to be to find some rather unusual bridging-formula. This time, it was given the shape of a protocol in which the Twelve declare that the UK accept that the Eleven use the Community law-making machinery (Commission, Council, etc.) in order to create the legal social charter provisions amongst themselves, **i.e.** without binding effects on the UK or on UK citizens and/or companies.

In Maastricht, moreover, neither the UK nor Denmark were constitutionally and politically able to commit themselves to actually follow the Ten onto the final, third stage of the Economic and Monetary Union (**EMU**). Denmark obtained in this respect the others' green light for organizing later (1996) a national referemdum which will be decisive for that Member State's definitive yes or no to EMU and by implication, presumably, to full participation in the political union (notwithstanding ratification in 1992 of the new union treaties).

Again, the art of the lawyer-negotiators consisted in interring the sovereighty/withdrawal conflict. Their efforts might anew be crowned with success; at least for the time being. Indeed, to those sorts of problems, only political and intermediate solutions may be found. Once a

consensus on the long-term soverignty problems will be found, the outcome may be embedded in law.

5. Judicial or Political Conflict Resolutions?

However, once embedded in law and legal language it is my submission that it will not be recommendable to entrust to Community judges to act as constitutional umpires. Such conflict-solution resides in safer hands if to some substantial extent left to the political processes themselves. This submission expresses my personal view, indeed, and it is in contrast to a long-standing EC-tradition of legalizing and eventually judicializing political conflict-resolution, including conflicts over the range and the nature of the transfer of sovereignty from the incipient states to the emerging central government.

Most European constitutionalists favour also reliance on courts and judges. The main argument against leaving the responsibility for solving the relevant conflicts with the political processes sounds out, in essense, that we are informed by the history of federalisms that the role of arbitor between central and local claims of powers in a federal-type of constitutional set-up should be with a central/federal judicial institution (in case with the European Court). According to this view, it should not be left with the political processes which are feared to be dominated by parochial forces or interests. If in these processes the potential threat of parochialism gaining the upper hand were to materialize, the (embryonic) federal sovereignty-construction would be ruined or disintegrate, the argument typically goes.

That may, admittedly, represent a unpleasant scenario. But so may an uncontrolled and perpetuous sucking-up by the center of residues of competences, values and interests, believed to have been locally anchored by the constituent accord. Viewed in this context, the subsidiarity principle might simply become yet another vehicle to legitimize centralism.

Summing-up, these introductory observations have briefly presented the most fundamental Community policy issue: The one pertaining to the division of sovereignties which has - visibly or not, been on the top of the Community's political agenda ever since the inception of the European Economic Community in 1958.

6. My Themes and Approach Below

Some caveats are necessary. The first is that what follows are only my very personal, critical comments about the Community's institutions, its law- and policymaking processes and its special brand of constitutionalism. I drafted this text following the invitation to appear as a witness before Quebec's Assemblée Nationale's committee on the study of questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. I have tried to describe the European sovereignty arrangements knowing that the text was not meant to be studied by European experts on

Community matters. I should also add here that I actually very much welcomed the invitation which gave me an opportunity to permit thoughts and perceptions having matured in my mind as a close observer of Community affaires over 20 odd years to be brought onto paper. One may say, indeed, that I have written from the perspective of the sovereignty-sensibilities of a smaller Member State, featuring cultural, linguistic, legal-cultural, democratic and legislative particularities, in this case the more than one thousand years old Kingdom of Denmark.

7. A Small, Culturally Particular Member State

Denmark became, as it will be recalled, a member of the EC in 1973 under rather traumatic circumstances. Indeed, having negotiated the country's entry, the government of the day had to submit to the voters in the form of a referendum the question whether the implied transfers of national sovereignty were constitutionally mandated and politically acceptable. In many ways did the debates preceding the referendum and the vote itself split the nation in two halves. Mutual hatreds, suspicions and misunderstandings between pro- and antimarketeers continued for more than a decade to bar any enlightened discussions about the nature and the limits to the transfer of sovereignty and about the economic, social and political usefulness and effects of EC membership.

By the mid-80's, this frozen situation by a sudden began to thaw. The first signal of change was linked to the succesful outcome of the second national referendum on EC membership which formally was posed as a question of yes or no to ratification to the European Single Act of 1985 which did not raise constitutional but only political problems. This followed because the ESA, while expanding somewhat the scope of Community competences, did not really entail new transfers of national Danish sovereignty. The yes/no-question was therefore explained to the electorate by leading politicians and perceived by the voters as a quite arrow one in sovereignty-terms. The national situation had not, however, developed or matured to the point where the implications for our national sovereignty, in the broad sense outlined above, of important but incremental sovereignty-transfers having taken place both by EC-judicial and by autonomous EC-political decision inbetween 1958 and 1985 could be envisaged and discussed in an unbiased political atmosphere.

Secondly, certain unfreezing landmark-developments, linked to the Community's external as well as internal political successes of the late 1980's, took place: (1) The Community concluded important compromises relative to its budget; (2) it managed a powerful take-off towards realizing the promised Internal Market; (3) the Group of Seven entrusted on it to be in charge of international aid-programmes vis-à-vis Eastern and Central European countries; and (4) a call for an intergovernmental conference responsible for amending the existing treaties and for drafting new accords on Political Union and on Economic and Monetary Union was issued.

Thirdly, German reunification made a tremendous impact on the Danish political leadership's EC-thinking, pushing towards final acceptance of the inevitability and beneficial nature of the

country's membership. Reunification may constitute the point of no return for a foreseeable future. Fifthly, the political and psychological impacts generated by the developments in Eastern and Central Europe and the fact that other Nordic countries either have filed (Sweden) or consider to file (Norway and Finland) applications soon for membership, have contributed in their own rights to cementing Danish pro EC-positions. The premises of political leadership for reaching more or less across-the-board pro-Community conclusions undoubtedly vary considerably depending on political points of departure. But so does the natures of the points on the just-preceding list of major events which brought about change.

Summing-up, a national development taking place within a span of less than 20 years only, and ranging from a quite traumatic entry situation to high-level political near-consensus about taking the rather big leap forward towards more integration in depth as well in width which was decided in Maastricht, cannot but trigger curiosity and many questions. It does so even on the part of those best informed about the EC/Danish sovereignty relationships.

8. My Outline for the Remainder of This Paper

For the purposes of presentation I have decided to form what follows as a series of tentative (unexhaustive) identifications of those factors which might explain how, within that relatively short span of time an old, sovereignty-jealous, nation state with a language, culture, parliamentary tradition, etc. of its own, all squarely at the periphery of Community main streams, may - sort of paradoxically - metamorphose from a perception of the EC as an essentially economic and, in any event, alien socio-political construction to accepting its radical politicisation and (inevitably ensuing) federalisation at the expense, it goes without saying, of national sovereignty and self-determination.

It is my **basic submission** that if the Danish people had not by and large found/detected that its national politico-constitutional life under Community tutorship was not essentially acceptable and tolerable, the macro-economic and political events of the late 1980's, to which I referred above, the country's old internal cleavages would have, still, prevented the metamorphosis from happening.

In what follows, I shall from that perspective proceed by highlighting on the pros and cons of the nation's life under Community tutorship. I shall in due course deal with particularities of the EC's constitutional build-up, hereby touching upon questions pertaining to the various divisions of powers between center and constituent parts; to the processes and powers of implementation and enforcements of the EC's legal decrees; to democracy arrangements at EC level; to the adequacy of the EC's political processes; to the role of the Court, to the Community as an essentially elitist social organisation; to problems pertaining to transparency of governmental processes; to language arrangements in theory and in practice; etc., etc.

9. Arguing the Case of an After All Successful Membership

I submit that the Community's success cannot fully be appreciated if it is not understood that the whole affair began as an experience involving **elites** only - and that it has continued that way until the present day. Even in a Member State like Denmark where the electorate at large is probably better informed about what the Community stands for than it is the case in most other, if not all, other Member States, ignorance still prevails when it comes to the crux of the matter. The ordinary citizen can read about the Community and he has heard a lot about it. Yet, he does not understand its nature, its decision-making, its middle- and long-term implications for his national politico-constitutional set-up, etc. Even the better-informed regularly refers to «down there» in the EC - as if the Community was not pervasively implanted in his own country, administration, parliament, government, economic life, etc. The expression translates an understandable feeling of alienation. He has so far learned to live with it because most opinion-makers have tended to explain the realities of membership in positive terms.

Secondly, the central government, **i.e.** that in the Community, as a rule does not directly **regulate** the lives of citizens of a Member State. Indeed, most Community rules are laid down in so-called Directives. Directives are legal decrees binding on the Member States only. These are, however, committed to promulgate national provisions implementing the Directives, **i.e.** issuing national rules that transpose those of the Directives. Hence, from the citizens point of view, he has as a rule to abide by legal decrees authored by his own government. He will often not be aware of the Community origin of the rules imposed on him.

The Community origin of the numerous laws in force at any time might, nontheless, have been experienced as an **alienating** factor if it had not been for the following circumstance. Indeed, of the greatest importance for affording Community law and regulation with a familiar face has been its legislative processes' great reliance on **comparative lawmaking**. For its legislative purposes, the central government has shown considerable willingness and ability to incorporatee and absorb a great variety of the national legal systems' legal methods, techniques and fundamental and otherwise principles; as well as the truly countless amounts of more concrete, legal materials. Comparative lawmaking has been in operation in all/most policy sectors, including, **e.g.** laws on market organisations, on companies, on insurance, on environmental protection, etc., etc. Self-evidently, the reliance on genuine comparative legal work has largely contributed to making the subjects to the law feel less estranged in that capacity than otherwise would probably have been the case.

Thirdly, the crucial **language** problem is almost imperceptible by the ordinary citizen. The **legal decrees** binding on him emerge in his own language, either because they have been issued in Danish by his own government (**cf** about the Directives just above) or, in those rare cases where the rule in question amanates directly from the central government (which will be the case with the so-called Regulations), huge translation-services ensure on a daily basis that any Regulation exists in the Danish language. Translation is, indeed, conditioning validity at Community level.

Moreover, since elites only are involved in the **administration** of government business in Brussels (**e.g.** Council and Commission), in Luxemburg (**e.g.** Court) and in Strasbourg (Parliament or EP), the ordinary citizen is never confronted with the immesurable language-problems that characterize the operation of government at Community level.

Note also, that whatever the art and nature of the EC legal decrees in question, **enforcement** of Community law is almost exclusively a national matter. In those rare cases where EC powers of enforcement do exist, adequate requirements of cooperation with national civil servants ensure that most advert implications of the language problem are avoided.

The sense of **legal-cultural closeness** which emerged in the wake of the legislative processes' reliance on comparative work, in turn contributed to enhancing conditions of unenforced compliance with the laws of the Community whether immediatelly applicable (Regulations) or transposed (Directives). Indeed, given the absence of real powers of enforcement of its own, the Community government depends still, as a rule, on the **persuasiveness** and acceptability of its legal decrees.

Fourthly, while an occupation of the Realm by alien-looking laws was avoided, so was a pervasive **economic conquest** by non-Danish companies of the country's businesses. Both these absences are in turn linked to that the EEC-Treaty's Common Market-project was not, and by far not, translated into legal reality by the Community processes. These showed a remarkable inertia from the mid-60's until about 20 years later. This inertia may be traced back to a political convention which dominated the EC's central lawmaking institution (the Council) and which consisted in making decisions by unanimity (the so-called **veto**-practice) only, even despite the availability of treaty-provisions authorizing qualified majority voting. As noted above, this convention constituted an important instrument by which to bridge over the unresolved, fundamental sovereignty conflict deviding the participating States.

Yet, noteworthy powers of regulation of important economic sectors had been transferred to Community level by those states which, like Denmark, decided to enter the Community. This meant that powers of regulation of the activities of Danish citizens, in limited though vast economic sectors, no longer were vested in Danish authorities. Constitutionally, the transfer was feasible but it did dig holes in the powers both of the Folketing (the nation's parliament), the administration and the courts. Because of the transfer of regulatory powers, the country witnessed, throughout the 1970's and early 1980's, the outbreak of endless (domestic) cleavages between **alternative majorities** (**i.e.** alternative to that supporting the governments of the day). The latter is alone directly involved in the administration of the transferred powers at Community level. Community politics at national Danish level became very contentious, indeed.

However, even at national level, Community politics was more or less an exclusive play-ground for members of various **elite**-groups. The ordinary **citizen** hardly understood much, if really anything, of the importance attached by the competing elites to the issues which divided them. The voters as a rule divided amongst themselves along the same lines of division as did their

MP's. During that period, pollsters did, however, regularly register majorities of being against Danish membership. It is revealing of the confusion of the electorate over the real Community-issues though that every time it has been asked at **elections** or **referenda** to vote for or against the EC, a pro-Community majority has always resulted. At these occasions the electorate has not unconditionally followed the consigns of political leadership. This was in particular the case in 1986 when the Social Democratic party, in opposition, recommended its voters to vote against the ratification of the Treaty on the **Single European Act**, a recommendation that was not followed in general by the party's rank and file. The SD party has been the country's largest for most of the present century and been leading several governments, alone or in coalision with other parties. It has been in opposition now during the last ten years.

Secondly, but linked to the just preceding problem, concern spread in many circles over the heavily **intergovernmental** nature of Community policymaking. This implied an almost total lack of **transparency** of what was going on in the process as well as a corresponding **democratic deficit** that was registered as problematic considering the obvious decline in the powers of the national parliament. As long as the loyalty of the typical national voter resided with his national institutions, including the national parliament, and as long as this transmitted the impression of **remaining** (more or less) **in charge** of making the country's fundamental political choices, few cared about, however, the democratic deficit at Community level.

And for many years of Danish membership, important fractions of the Folketing were successful in transmitting precisely that impression. They did so **i.a.** by frequently circumscribing narrowly the government's leeway of action in the Council, **by** imposing on it to veto numerous Community proposals for action, **by** adding footnotes and reservations to most major Community policy statements, and **by** blocking all and any moves initiatied by other Member States towards amendments, however desirable, of the basic charter.

In sum, the prevaling intergovernmentalism, the inexisting transparency of the lawmaking processes, and the deplorable democratic deficit at EC level might have become nationally contentious issues, capable of generating longer-lasting and deeper antagonism in the electorate at large towards the Community. However, Danish MP's have handled these issues in such a way as to minimize their real importance for themselves (losses of regulatory powers) and for the voters (loss of self-government). Since in the wake of the declining powers of parliament, important powers reverted back to civil servants and to their masters, the ministers, one should not be surprised to learn that much criticism of the Community has hardly ever emanated from these quarters.

Thirdly, the hitherto single truly suprantional institution of the Community, the **European Court**, has been able to perform an amazing pro-integrationist courtroom government without much attention being paid to it. Reasons rally to explain how that might be: First of all, the Court's business has more than anything remained an **elite** matter. Secondly, problems pertaining to law and legal procedures are not the preferred manues of politicians. Indeed, judicial law is first and foremost, in the minds of most people, matters of law and therefore better to be left

to **legal experts** to be dealt with. Thirdly, it is part of a rather strong Western European tradition that judges are believed to **stay out of politics**, if only for the reason that they have no political mandate and that they have not been trained to deal with political problems.

Wrong when it comes to the role of the European Court which, indeed, decided to enter the scene of pro-Community policymaking in the same rythm as the enertia became the hallmark of the EC's political processes. This means that since the mid-1960's they have been deeply involved in ensuring a growth in both the scope of pro-Community law- and policymaking and in an in-depth development of the strengths of the EC's legal and political orders. While a political vacuum dominated at the level of the Community's elected politics, the judges took actively part in a process of high density centralizing and federalizing politics at judicial levels. This took place at the expense of many important bits and pieces of reserved Member States' sovereignty and, if necessary, of the citizens' expectations about legal certainty and security.

This is only the place to state that, however potentially conflict-laden, the Court's pro-Community activism passed essentially without generating much criticism. Yet, whether the absence of critical voices is due to sheer ignorance about what was going on in the courtrooms or is attributable to complacency by those who were actually well informed, the Court succeeded in transforming the Community's legal system from being some strange variant of an international organisation to something featuring strong resemblances with a maturing federal legal system.

In other words: When elected politicians by the mid-80's began actively to make pro-Community policies and embed them into Directives and Regulations, the Court had fundamentally changed the Community's legal/constitutional conditions of survivability against footdragging compliances, defiances, attacks, etc. The legal system had in the meantime been tuned and trimmed to support effectively the ambitions of a strong central government and federal-type of political developments.

Christian Louit

L'harmonisation fiscale dans la C.E.E. et les incidences fiscales de la construction européenne

La transcription intégrale du témoignage de Christian Louit se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 21, 27 janvier 1992

1. Introduction

a) Il convient tout d'abord de rappeler la philosophie générale qui sous-tend la réalisation de la C.E.E., construction d'inspiration libérale.

Les objectifs généraux de la C.E.E. sont énoncés notamment à l'article 3 du traité de Rome :

. l'élimination, entre les États membres des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent;

. l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

L'idée majeure donc c'est que, si la C.E.E. n'est pas une fédération, sur le plan économique le territoire des États qui la composent doit être considéré comme un marché unique.

La Communauté doit également veiller, puisqu'elle est d'inspiration libérale, à l'établissement d'un régime juridique et fiscal assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun.

Enfin, l'article 3 du traité préconise le rapprochement des législations dans la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché Commun.

b) Sur le plan fiscal, cela se traduit tout d'abord par les dispositions de l'article 95 du Traité :

Alinéa 1. Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

Alinéa 2. En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.

L'article 96 complète le dispositif en prévoyant que «les produits exportés vers le territoire d'un des États membres ne peuvent bénéficier d'aucune ristourne d'impositions intérieures supérieure aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement».

Il s'agit là d'une disposition défensive visant à éviter que, par le biais de la fiscalité, les États membres ne réintroduisent un système protectionniste de substitution aux droits de douane. Nous y reviendrons.

c) En second lieu, le traité envisage la formation d'un droit communautaire de la fiscalité, dans son article 99 notamment :

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché inférieur (dans le délai prévu à l'article 8A) (rajout résultant de l'acte unique européen de 1987 qui établit la date limite du 31 Décembre 1992).

Ce texte vise donc exclusivement les impôt indirects, qui pèsent évidemment de façon plus immédiate sur les échanges. Cependant, d'autres aspects de l'intégration économique européenne conduisent, parfois hors toute obligation pour les États, à des rapprochements des fiscalités nationales : par exemple l'instauration en Juillet 1990 d'un marché financier européen, qui conduit à un rapprochement de la fiscalité sur les activités et les produits financiers; ou encore les nécessités de certains rapprochements entre sociétés européennes amènent l'adoption d'une fiscalité harmonisée des groupes de sociétés. Dans les deux cas, il s'agit de fiscalité directe.

d) Cette harmonisation est le fait de directives européennes, prévues à l'article 189 du traité de Rome, contraignantes dans les objectifs qu'elles déterminent, mais laissant théoriquement aux États le choix de la forme et des moyens pour atteindre ces objectifs.

Dans la pratique, sur le plan fiscal, c'est loin d'être le cas, et les directives intervenues en matière de TVA sont pleines d'enseignement. Elles sont tout d'abord loin de correspondre à la définition qu'en donne l'article 189. Leur caractère extrêmement détaillé laisse fort peu de liberté aux États pour atteindre le résultat qu'elles fixent.

En fait, on a bien du mal à distinguer, dans leur contenu, ce qui constitue le résultat à atteindre de ce qui constitue les moyens d'y arriver.

Lorsque l'on sait que cette distinction posée par l'article 189 C.E.E. recoupe un partage de compétences, l'on comprend que cette confusion ait pu susciter de violentes réactions au sein des États membres.

D'autant que la Cour de justice s'est crue autorisé à tirer les conséquences de la pratique suivie par le législateur communautaire, pour rapprocher le régime juridique des directives de celui des règlements communautaires. La Cour en effet, constatant le détail et la précision des directives fiscales a pu affirmer que, «dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises», elle peuvent produire des effets analogues à ceux d'un règlement, et notamment être directement

invocables pour un particulier devant ses tribunaux[1].

Les juridictions supérieures nationales ont en règle générale suivi cette position. La Cour de Cassation a, en France, la première admis la supériorité des directives européennes sur la loi nationale, fût-elle postérieure[2]. Elle se fonde notamment sur l'article 55 de notre Constitution (primauté des traités ratifiés sur la loi) et sur la spécificité de l'ordre juridique communautaire pour écarter (et non annuler) la loi nationale contraire.

Après avoir semblé considérer que les directives fiscales n'étaient pas invocables directement par un national, avoir subordonné sur les autres terrains l'invocabilité à l'existence d'une transposition en droit national et refusé d'écarter la loi nationale postérieure et contraire à une directive, le Conseil d'État français a admis que les directives fiscales étaient invocables à compter de la date limite mise à leur transposition en droit interne[3] et que la loi postérieure à une directive et contraire à celle-ci devait être écartée[4].

Cette évolution accentue évidement la pénétration du droit communautaire dans le droit national.

e) L'harmonisation des fiscalités, essentiellement indirectes, a été relancée par le livre blanc présenté, en Juin 1985, par la Commission des Communautés Européennes au Conseil Européen, «pour renverser le déclin relatif de l'Europe occidentale». C'est la proposition d'un véritable marché unique européen, supposant notamment la suppression des frontières physiques, techniques et fiscales entre les États membres.

Sur le plan fiscal, la volonté de suppression des frontières aboutissait à une remise en cause du système import-export actuellement pratiqué entre les États et avait des conséquences importantes sur les systèmes fiscaux et les recettes d'un certain nombre d'État membres.

À ces problèmes financiers s'ajoutaient quasi inévitablement des problèmes politiques. Nous y reviendrons.

---

1. C.J.C.E. 19 janvier 1982, aff. 8/81, Ursula Becker, Rec. C.J.C.E. 1982, p. 53 et 1er juillet 1982, aff. 222/81, Bansystem, Rec. C.J.C.E. 1982, p. 2527.

2. C. de cassation française, 24 mai 1975, ch. mixte, Société des Cafés Jacques Vabre.

3. Conseil d'État français, Assemblée, 3 février 1989, req. n. 74.052, Compagnie Alitalia.

4. Conseil d'État, Assemblée, 20 octobre 1989, Nicolo.

f) L'appréhension de ces problèmes suppose connue la structure fiscale d'un certain nombre d'États.

Prélèvements obligatoires par catégorie, en pourcentage du P.I.B., dans les pays de l'O.C.D.E. en 1988.

	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité Sociale	Impôts sur les salaires à la charge à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	TOTAL
FRANCE	5.4	2.3	19.2	0.8	2.1	13.1	1.4	44.4
BELGIQUE	14.4	3.1	15.2	-	1.1	11.2	0.1	45.1
ROYAME-UNI	10.0	4.0	6.9	-	4.7	11.6	0.0	37.3
ITALIE	(10.0)	13.2*	(3.5)	12.4	0.2	0.9	10.4	0.0	37.1
PAYS-BAS	9.9	3.5	20.4	-	1.7	12.5	0.1	48.2
RFA	10.8	2.0	14.0	-	1.2	9.4	0.0	37.4
ETATS-UNIS	10.3	2.5	8.8	-	3.1	5.0	0.1	29.8
SUEDE	21.4	2.9	13.9	1.9	1.7	13.4	0.1	55.3
ENSEMBLE CEE	(11.2)	13.9*	(3.0)	11.6	0.2	1.8	13.1	0.2	40.8
ENSEMBLE OCDE	(12.1)	14.8*	(3.0)	9.5	0.4	2.0	11.7	0.0	38.4
CANADA (1987)	13.4	2.8	4.6		3.2	10	0.5	34.5

Comporte certaines rubriques non ventilables.
Source : statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1989.

Pour des pays comme la France, la Grèce, le Danemark, l'Irlande, où le produit de la TVA est particulièrement important (45 % environ des recettes fiscales de l'État en France, pour des raisons historiques et psychologiques), toute réforme aboutissant à réduire ce produit soulève d'importants problèmes financiers et politiques. Pourtant, ces propositions européennes semblent avoir été globalement acceptées, ce qui traduit bien sûr l'emprise de l'idée européenne.

Nous sommes, en Europe, en période d'évolution, parfois forte, des systèmes fiscaux nationaux.

2. *Le contrôle des fiscalités nationales : l'interdiction des discriminations fiscales et du protectionnisme fiscal. Article 95, par. 1 et 2 du Traité*

Ce contrôle des fiscalités nationales, de telle sorte que la libre circulation des produits sur le territoire communautaire ne soit pas entravée, c'est l'étape préalable à la construction d'un ensemble communautaire où s'appliquerait une législation fiscale harmonisée. Il s'agissait de préserver l'avenir en évitant que, par le biais de dispositions fiscales apparemment innocentes, les États ne rétablissent l'équivalent des droits de douane ou ne pénalisent les importations, aux fins notamment de protection de leur production nationale.

Peu importe à ce stade que les taxes soient différentes d'un État membre à l'autre, pourvu qu'à l'intérieur d'un même pays aucune distinction fiscale ne soit opérée entre produits locaux et produits importés.

Il faut distinguer les deux alinéas de l'article 95. Certes, ils concernent tous les deux les obligations fiscales des États membres et poursuivent un but identique, la libre circulation des biens dans le Marché Commun.

Mais, avec le premier paragraphe de l'article 95, il s'agit de contrôler le traitement fiscal de produits similaires.

Avec le deuxième paragraphe, il s'agit d'apprécier un rapport de taxation entre produits concurrents.

Si, en principe, des produits similaires sont concurrents, tous les produits concurrents ne sont pas similaires (par ex. le vin et la bière, cf. infra).

A noter aussi que le paragraphe 1 apparaît comme préséant dans l'ordre d'examen de conformité du droit fiscal national à l'article 95. Contrairement à ce que l'on a pu penser un temps, la C.J.C.E. n'a pas globalisé l'interprétation de l'article 95.

Les États membres avaient jusqu'au début de la deuxième étape de réalisation du Marché Commun, c'est-à-dire jusqu'au 1er Janvier 1962 pour éliminer les dispositions nationales contraires à l'article 95. Cet article continue de s'appliquer, malgré la mise en application d'une harmonisation fiscale prévue par l'article 99. Son entrée en vigueur n'était pas par ailleurs suspendue à cette mise en application de l'article 99.

Cet article paraît assez bien extrapolable à la situation actuelle de la zone de libre-échange américaine.

2.1 Article 95, par. 1

2.1.1 Champ d'application

2.1.1.1 Champ d'application «ratione loci»

L'article vise expressément les courants commerciaux entre les États membres. Sont exclus de son champ d'application les échanges intervenant entre un État membre et le reste du monde.

. Cet article s'applique à tous les produits d'origine ou en provenance d'un autre État membre. Sa rédaction aurait pu laisser penser qu'il ne concernait que les produits originaires d'États membres de la C.E.E., à l'exclusion des importations originaires des pays tiers, mais en provenance d'états membres (par ex. oranges du Maroc, importées en France en provenance d'Espagne).

Interrogée par renvoi préjudiciel, la C.J.C.E. a décidé que l'article 95 s'appliquait également aux produits originaires d'États tiers, mais mis en «libre pratique»[5] (en vertu de l'article 10 du Traité, sont considérés comme en libre pratique dans un État membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État membre et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes). Les produits bénéficiant de la libre pratique sont, d'un point de vue douanier, définitivement et totalement assimilés aux produits originaires des États membres.

. On serait tenté de limiter le champ d'application de l'article 95, à la fiscalité des importations. La C.J.C.E. a, dans une interprétation large, admis son application au régime fiscal des exportations[6], en se référant à la finalité du traité : «le Traité vise... de manière générale, la neutralité des régimes d'impositions intérieures au regard des échanges intracommunautaires, chaque fois qu'une transaction économique dépassant la frontière d'un État membre constitue en même temps le fait générateur d'une perception fiscale dans le cadre d'un tel régime» ainsi une taxe instituée en Allemagne en 1968 afin de freiner les exportations et de favoriser les importations, dans le but de réduire un excédent de la balance commerciale, tombe sous le coup de l'article 95, par. 1.

2.1.1.2 Champ d'application «ratione materiae»

. En premier lieu, l'article 95 n'envisage que les impositions intérieures relatives aux échanges de marchandises. Il laisse donc en dehors de son champ d'application la fiscalité des personnes physiques ou morales, de même que l'imposition du capital. (Rien que les impôts indirects, mais tous les impôts indirects-État, collectivités locales, établissements publics ou privés...).

. Il ne concerne par ailleurs que la fiscalité des «produits», et ne s'applique donc pas aux services (qui relèvent des articles 59 et s. du traité).

5. C.J.C.E., 7 mai 1987, affaire 193/85, Coopérative Co Frutta.

6. C.J.C.E., 22 octobre 1974, affaire 27/74, Demag. rec. p. 1037.

. Il complète les articles 9 et 12 du traité, qui interdisent les taxes d'effet équivalent à un droit de douane (taxe perçue spécifiquement sur les produits importés, à l'exclusion des produits nationaux similaires). Ici, l'imposition intérieure frappe les produits nationaux comme les produits importés, mais elle les frappe de façon discriminatoire (cf. infra).

2.1.2 Contenu de l'interdiction

a) Il s'agit d'une interdiction de discriminer fiscalement les produits importés et les produits nationaux lorsqu'ils sont similaires.

La C.J.C.E. a commencé par considérer comme similaires «des produits qui présentent au regard des consommateurs des propriétés analogues ou répondent aux mêmes besoins».

«C'est dès lors en fonction d'un critère non d'identité rigoureuse mais d'analogie et de comparabilité dans l'utilisation qu'il convient de déterminer le champ d'application du premier alinéa de l'article 95»[7] . Deux produits seront considérés comme similaires s'ils sont utilisés de manière analogue.

Au-delà de cette énonciation générale, la Cour s'appuie sur les caractéristiques intrinsèques des produits : composition, procédés de fabrication, qualités... Ainsi l'alcool de synthèse, obtenu par transformation de l'éthylène, peut être en Italie plus taxé que l'alcool de fermentation, qui résulte de la fermentation de produits agricoles, bien que le premier soit entièrement importé, parce que ces deux produits, malgré leur usage identique (chimico-industriel) proviennent de matières premières différentes et sont fabriqués selon des procédés différents.

En revanche, en matière d'alcools de consommation humaine, les différents produits ont suffisamment de propriétés communes pour être regardés comme produits similaires. Par ex. whisky et eaux de vie.

Accessoirement, on tiendra compte de la classification fiscale et douanière.

b) La fiscalité doit être discriminatoire

Noter préalablement que la règle de non-discrimination n'interdit pas de traiter plus lourdement les produits nationaux (en dehors d'échanges communautaires) que les produits importés, donc de pénaliser sa propre production.

---

7. C.J.C.E., 27 février 1980, aff. 168/78, 169/78 et 171/78, RTDE 1980, n. 3, p. 460 et s.

Ce qui est interdit, c'est, de façon générale, les discriminations fiscales frappant les produits importés et similaires :

- différence dans les taux d'imposition. Est discriminatoire l'application par l'Italie d'un taux de TVA de 35 % sur les eaux de vie à appellation d'origine (qu'elle ne produit pas) alors que les autres eaux de vie sont taxées à 18 %;

- différence dans les modalités d'assiette et de perception;

- utilisation de la recette provenant de l'impôt de façon privilégiée pour la production nationale[8].

L'article 95, par. 1, n'interdit cependant pas aux États de favoriser telle ou telle catégorie de producteurs nationaux par rapport à telle autre. Mais ce régime fiscal différencié ne doit pas reposer sur des classifications qui définissent explicitement ou implicitement la catégorie des bénéficiaires comme étant les seuls producteurs nationaux.

2.2 Article 95, par. 2

Il a pour fonction d'appréhender «toute forme de protectionnisme fiscal indirect dans le cas de produits qui, sans être similaires au sens de l'alinéa 1er, se trouvent néanmoins, avec certaines productions du pays d'importation, dans un rapport de concurrence même partielle, indirecte ou potentielle»[9].

Il en est ainsi du vin et de la bière[10].

2.3 Les sanctions

L'observation des règles posées par l'article 95 est confiée à la Commission des Communautés, dans le cadre de l'article 169. La Commission peut toujours introduire une action en manquement à l'encontre d'un État membre.

Mais la Cour de justice a également posé, très tôt, le principe de l'applicabilité directe de

8. *... dans la mesure où la charge fiscale grévant les produits nationaux est neutralisée par des avantages qu'elle sert à financer, tandis que celle grévant les produits importés représente une charge nette*, C.J.C.E., 29 mai 1980, Commission C/Italie, Tec. p. 1533

9. C.J.C.E., 27 février 1980, 171/78, Commission c/Danemark, Rec. p. 447.

10. C.J.C.E., 27 février 1980, 170/78, Commission c/Royaume Uni, Rec. p. 417.

l'article 95, ce qui le rend invocable par les importateurs devant les juridictions nationales[11].

Pratiquement tous les États européens ont été condamnés sur la base de cet article : l'Italie pour avoir imposé plus lourdement le whisky que les eaux de vie italiennes ou le champagne français plus lourdement que le vin pétillant italien; la Grande-Bretagne pour avoir discriminé le vin par rapport à la bière, ou la France pour avoir fiscalement pénalisé les voitures de grosse cylindrée.

Lorsque la discrimination ou la protection fiscale est établie, elle doit disparaître pour l'avenir : ainsi la France a t-elle dû, à deux reprises, modifier son système de taxation des véhicules automobiles.

Par ailleurs, l'impôt indûment payé doit être restitué, ce qui suppose une action devant les juridictions nationales. L'État français avait pris des dispositions législatives pour la répétition de l'indu payé sur les véhicules de forte cylindrée : elles ne permettaient pas en fait aux contribuables de récupérer les sommes payées à tort, du fait de l'intervention d'une prescription. Les tribunaux français (judiciaires en l'occurrence) ont écarté ces dispositions législatives, comme contraires à l'ordre juridique communautaire.

3. La construction d'une fiscalité communautaire : l'harmonisation fiscale

Le rapprochement des fiscalités nationales dans le cadre de la construction communautaire peut résulter de différentes démarches :

Celles entreprises en vertu de l'article 99 du Traité, qui concerneront alors essentiellement la TVA, les droits d'accises et autres impôts indirects. Seul l'article 99 envisage expressément une harmonisation fiscale «dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

Celles qui résultent de propositions émanant de la Commission, mais qui ne sont pas toujours directement liées à l'article 99, propositions générées par la constatation de certaines nécessités : par exemple celle du regroupement de sociétés européennes, autant que de besoin, regroupement qui ne doit pas être gêné par les dispositions fiscales relatives aux apports faits à des sociétés ou à la fiscalité des groupes;

Celles qui émanent des États membres, mis en situation de concurrence fiscale par des décisions communautaires non fiscales, comme la réalisation du marché financier européen en 1990, c'est-à-dire la libération de la circulation des capitaux. Aucune proposition fiscale n'a été faite sur ce terrain, les autorités communautaires laissant pleine latitude aux États membres.

11. C.J.C.E., 16 juin 1966, 57/65, Lutticke, Rec. p. 293.

Enfin, de façon insensible, le rapprochement des droits nationaux résulte de la pénétration du droit communautaire matérialisé par les directives fiscales : outre l'évolution des taxes, elle conduit à l'évolution de la jurisprudence et à l'évolution des concepts fiscaux dégagés ou précisés par la jurisprudence.

Cette évolution générale peut poser des problèmes financiers et politiques délicats aux différents États membres de la Communauté.

3.1 La suppression des frontières fiscales : l'harmonisation de la TVA et des droits d'accise

Le projet européen de suppression des frontières entre les États membres induit les propositions de la Commission relatives à la TVA et aux droits d'accises. Autant ces derniers ne représentent qu'un enjeu financier et politique mineur, autant l'évolution de la TVA constitue un enjeu important sur ces deux plans, en raison de l'évolution prévisible de la structure des systèmes fiscaux de certains États, dont la France. Rappelons que, dans ce dernier État, la TVA représente de 45 à 50 % des recettes de l'État.

3.1.1 La suppression des frontières fiscales et l'aménagement de la TVA

Rappelons qu'en 1967, le Conseil des communautés a choisi l'adoption d'un système commun de taxe à la valeur ajoutée. La 6è directive européenne a, en 1977, décidé une harmonisation de l'assiette de la TVA rendue nécessaire par la décision «ressources propres» prise en 1970 : la Communauté se voit attribuer, parmi ses ressources propres, un pourcentage (à l'époque limité à 1 %) de la base harmonisée de la TVA. Cette sixième directive a abouti à la réforme de la TVA entrée en vigueur au 1er Janvier 1979.

Par ailleurs, l'article 99 du Traité de Rome modifié par l'Acte unique européen, s'il maintient le vote à l'unanimité (au sein du Conseil) dans le domaine de la fiscalité indirecte, érige en obligation juridique l'objectif d'un rapprochement des taxes indirectes dans la mesure nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur sans frontières au plus tard le 31 Décembre 1992.

Or, en raison des différences de taux existant dans les différents pays membres de la C.E.E. et pour maintenir la neutralité de la TVA au regard des conditions de la concurrence, le contrôle des mouvements de biens et services aux frontières internes de la Communauté est actuellement nécessaire. Il permet l'application d'un système, effectivement neutre économiquement, d'exonération des exportations par le pays exportateur, et d'imposition de l'importation au taux du pays importateur. Le produit affronte ainsi, dans des conditions d'égalité au regard de la fiscalité indirecte, la concurrence des produits nationaux du pays importateur.

Ce même système joue d'ailleurs en France à l'égard des départements d'Outre-Mer, où les taux de TVA sont plus faibles qu'en métropole.

Outre l'impact psychologique recherché d'une disparition des frontières fiscales sur le territoire européen, ce système se voit reprocher par la Commission les contraintes administratives et les coûts qu'il génère pour les entreprises. «Les bénéficiaires les plus directs et les plus immédiats seront les industriels et les commerçants qui verront la disparition des coûts causés par les formalités administratives liées au passage des frontières et la réduction des temps de transport», écrit la Commission.

La suppression des contrôles internes et du système actuel suppose cependant, toujours dans un souci de neutralité fiscale, un rapprochement des taux de T.V.A. appliqués dans les différents pays membres. C'est cette démarche qui explique les propositions de la Commission européenne en la matière, ces propositions éclairant elles-mêmes les dispositions fiscales prises progressivement par les États dans le domaine de la T.V.A. Force est de constater que la position de la France est difficile, en raison de la structure particulière de son système fiscal.

3.1.1.1 Les propositions de la Commission

Ces propositions comportent des fourchettes de taux et un système de compensation financière entre les États membres.

a) Les taux

La suppression des frontières fiscales suppose l'application, en cas de vente dans un autre pays européen, de la TVA de l'État d'origine et non plus, comme c'est actuellement le cas, de celle du pays d'importation. Il est dès lors indispensable, pour préserver la neutralité économique de cette imposition, d'harmoniser les taux existants dans les différents États de la Communauté[12].

Pour la Commission, l'idéal eût été un taux unique. Une telle proposition n'étant pas acceptable par la plupart des États membres (la diversité des taux sert notamment à corriger le caractère naturellement dégressif de l'impôt sur la dépense), la Commission suggère en définitive deux taux de TVA, un taux réduit et un taux normal (la France en avait beaucoup plus : cinq taux principaux à l'époque des propositions européennes).

Par ailleurs, la Commission propose des fourchettes de taux :
. de 4 à 9 % pour le taux réduit,
. de 14 à 20 % pour le taux normal,
et non deux taux déterminés et imposés aux États.

Autrement dit, les États conservent, en matière de TVA, une certaine latitude dans leur politique fiscale, ce qui n'est pas le cas pour les droits d'accise (le Premier Ministre français a cependant dénoncé à l'époque cette atteinte «à la seule base fiscale de la souveraineté nationale»).

12. Tableau joint.

Les États membres, selon la Commission, peuvent ainsi choisir des taux impliquant un minimum de changements pour un maximum d'entre eux par rapport à leur charge fiscale actuelle. Un écart plus faible des fourchettes gênerait les États et n'aurait qu'une incidence mineure sur les prix. Et la Commission cite l'exemple des États-Unis, où les écarts de taxes locales dans certains États membres vont jusqu'à 9 % sans porter atteinte à l'existence du marché intérieur.

Nous verrons (cf. infra) que cette partie des propositions de la Commission a fait l'objet de critiques parfois sévères, notamment en France. Remarquons par ailleurs que la détermination des taux par chaque État n'est pas le seul problème à régler d'ici à Janvier 1993 il faut également, dans une démarche commune, fixer le taux applicable (réduit ou normal) produit par produit. Ceci représente un travail matériel important et, pour certains produits, une démarche délicate (c'est par exemple dans cette perspective que s'inscrit l'application du taux réduit à la fourniture d'électricité et de gaz dans la loi de finance pour 1989).

Il faut en outre avoir conscience de ce que le système proposé par la Commission n'a pas les mêmes incidences selon qu'un acheteur se fournissant dans un autre État membre est lui-même un assujetti à la TVA qui achète pour revendre, ou un consommateur final.

. Dans la première hypothèse, le système est neutre, c'est-à-dire que les différences de taux entre États membres subsistant du fait de la fourchette ne pèsent pas directement sur les conditions de la concurrence.

Dans cette hypothèse effectivement, l'acheteur de l'État X qui achète (tableau II) un bien dans l'État Y où la TVA est de 14 % pour le revendre dans l'État X va facturer au consommateur final une TVA au taux de cet État X (20 % par hypothèse). C'est ce même taux de 20 % qui serait appliqué au consommateur de l'État X d'un produit de l'État X : le système est fiscalement neutre.

	Tableau I				Tableau II			
	Pour un bien acquis et revendu à l'intérieur d'un même État membre (taux TVA 14 %)		Pour un bien acquis dans un État membre (taux TVA 20 %) puis vendu dans un autre État membre (taux TVA 14 %)		Pour un bien acquis et revendu à l'intérieur d'un même État membre (taux TVA 20 %)		Pour un bien acquis dans un État membre (taux TVA 14 %) puis vendu dans un autre État membre (taux TVA 20 %)	
a) Prix d'achat du bien hors TVA		100		100		100		100
b) TVA au titre de l'achat	(14 %)	+ 14	(20 %)	+ 20	(20 %)	+ 20	(14 %)	+ 14
b) Prix d'achat total, TVA comprise		= 114		= 120		= 120		= 114
TVA déductible au titre de l'achat		- 14		- 20				- 14
c) Prix net		100		100		100		100
Valeur ajoutée		+ 50				+ 50		+ 50
d) Nouveau prix du bien hors TVA		= 150		= 150		= 150		= 150
TVA due à la vente	(14 %)	+ 21	(14 %)	+ 21	(20 %)	+ 30	(20 %)	+ 30
e) Prix de vente au consommateur final (TVA comprise)		= 171		= 171		= 180		= 180

. En revanche, dans l'hypothèse d'un consommateur final achetant directement un produit dans un État membre à taux de T.V.A. plus faible, il y a une économie d'impôt égale à la différence des taux de T.V.A. entre les deux États.

	État A Taux 14%	**État B Taux 20%**
Base hors taxe	100.000 F	100.000 F
T.V.A.	14.000 F	20.000 F
Coût T.T.C. (la T.V.A. n'étant pas récupérable)	114.000 F	120.000 F
Économie fiscale	6.000 F	

Les taux de T.V.A. en 1989-1990 dans les pays européens

PAYS	TAUX ZERO	TAUX PARTI-CULIER	TAUX REDUIT	TAUX INTER-MEDIAIRE	TAUX NORMAL	TAUX MAJORE	OBSERVATIONS
BELGIQUE	-	1	6	17	19	25	+ 8 % de surtaxe
DANEMARK	0	-	-	-	22		
ESPAGNE	-	-	6	-	12	33	
FRANCE	-	2,1	5,5	-	18,6	25	(22 actuellement, 33 % initialement)
GRECE	-	3	6	-	16 (1)	36	(1) 18 % actuellement
IRLANDE	0	1,4 et5	10	-	25 (1)	-	(1)) ramené à 21 % en mars 1991
ITALIE	-	4	9	-	19	38	
LUXEMBOURG	-	3	6	-	12	-	
PAYS-BAS	-	-	6	-	18,5	-	
PORTUGAL	0	-	8	-	17	30	
ROYAUME UNI	0	-	-	-	15 (1)	-	(1) 17,5 actuellement
ALLEMAGNE		-	7		14	-	

Le risque d'évasion de la consommation est évidemment d'autant plus important que la valeur hors taxe du produit est élevée et que les opérateurs économiques s'organiseront en conséquence : les États membres se retrouvent, dans ce schéma, en situation de concurrence fiscale.

La Commission reconnaît d'ailleurs qu'une différence de 5 ou 6 points de T.V.A. peut ici avoir des conséquences économiques. Mais elle corrige son propos en soulignant qu'actuellement l'essentiel des opérations est fait par des assujettis.

C'est d'ailleurs sans doute le reproche principal qui peut être fait à son argumentation: elle analyse l'impact de la réforme en se fondant sur le comportement présent des agents économiques. Elle occulte donc l'évolution de ce comportement, telle qu'elle pourrait résulter des nouvelles données fiscales.

Ceci est particulièrement sensible en matière de ventes par correspondance, qui sont des ventes directes au consommateur final : les différences de taux pourraient conditionner les implantations géographiques et entraîner un fort accroissement de ce type de ventes. Or la Commission raisonne sur des parts de marchés actuelles, qui vont de 0,2 % à 4,5 % (2,6 % en FRANCE).

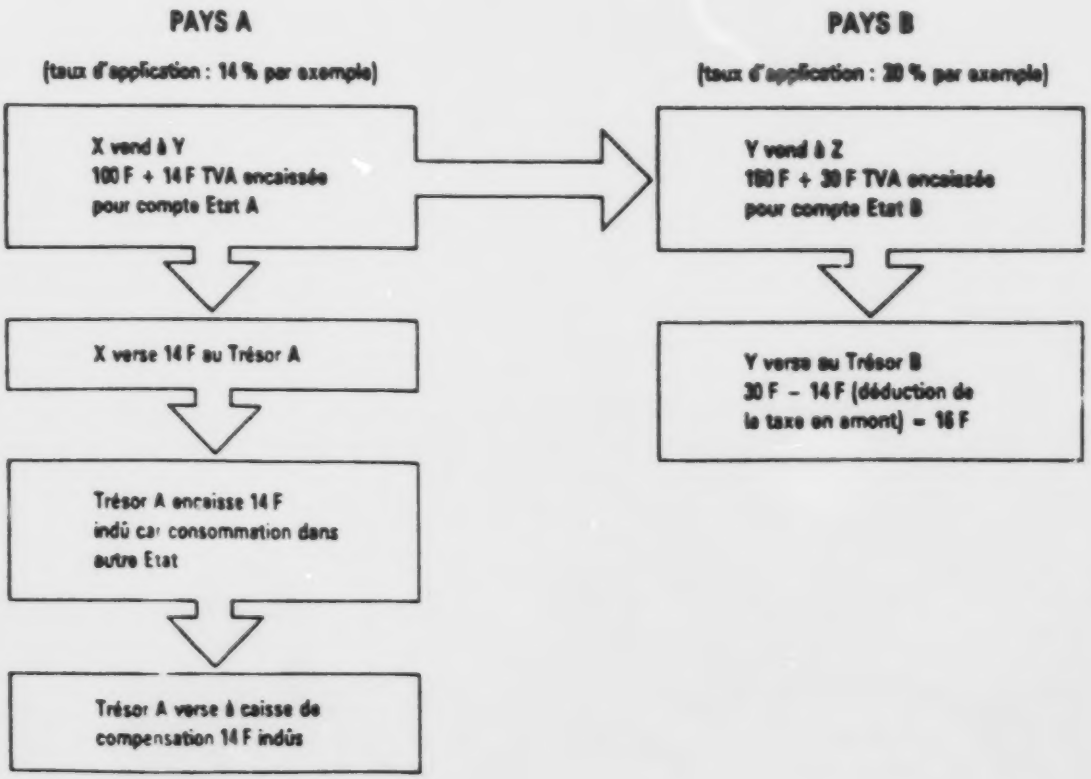
De la même façon, le risque de fraude fiscale (création d'échanges artificiels entre États à taux faibles et États à taux forts) ainsi que la question des distorsions fiscales entraînées par l'existence dans certains pays (Grande-Bretagne par exemple) d'un taux zéro sur des biens considérés comme étant de première nécessité sont en définitive occultés. Or sur le dernier point, la survivance d'un taux zéro paraît radicalement contraire au principe de la réforme proposée.

b) Le système de compensation entre les Trésors des États membres

Le système de TVA tel qu'il fonctionne actuellement dans les échanges entre États membres évite le problème de la compensation financière entre les Trésors. Certaines règles de territorialité de la TVA (en matière de prestation de services essentiellement) s'expliquent d'ailleurs par la volonté d'éviter ce problème.

Or, la suppression des frontières fiscales rend nécessaire la mise sur pied d'un mécanisme de compensation, afin que le montant de la TVA perçue dans le pays de départ revienne finalement au pays où a eu lieu la consommation finale du produit.

Cette nécessité peut être illustrée de la façon suivante :



Le marché européen devant fonctionner comme un marché unique, le principe de base de la T.V.A. joue en effet pour tout assujetti : il ne verse au Trésor (de l'État b en l'occurrence) que la différence entre la T.V.A. qu'il a facturée sur sa vente et celle qu'il a payée sur ses achats. Or, en l'occurrence, la T.V.A. acquittée à l'achat a été encaissée par l'État A. D'où, en raison du mécanisme des déductions, une perte équivalente (14 F) et non justifiée pour l'État B.

Cette anomalie suppose donc la création d'un mécanisme de compensation destiné à indemniser l'État B de la perte subie. Ce mécanisme permettra de faire en sorte que la taxe perçue dans un État membre sur les opérations à l'exportation soit transférée à l'État membre dans lequel les biens ou les services fournis sont finalement consommés.

Le système, qui fonctionne en prenant en compte l'ensemble des transactions intra-communautaires et non des transactions individuelles, suppose, ainsi que le souligne la Commission elle-même :

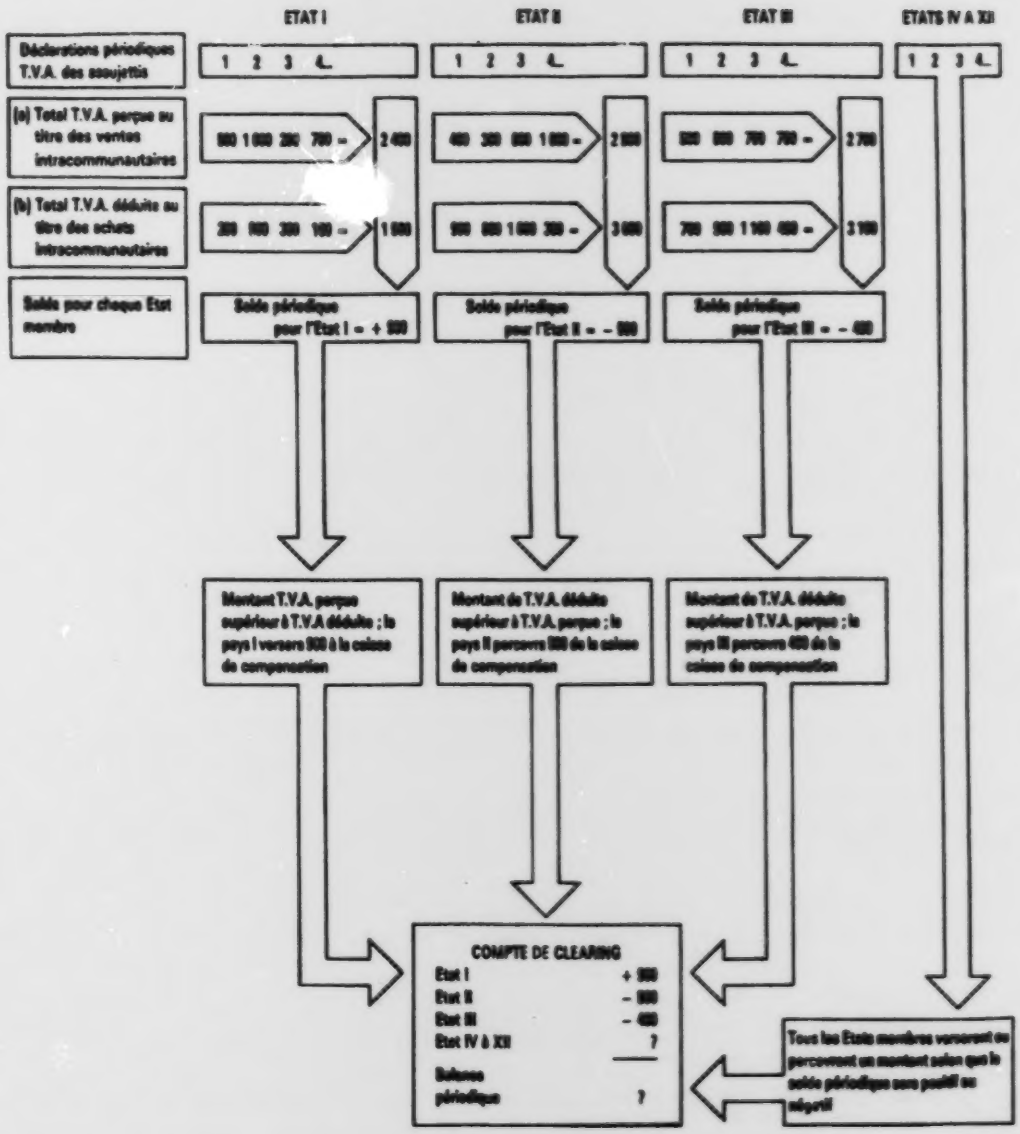
. que les administrations fiscales précisent les obligations comptables, normalisent les rubriques de factures et développent un contrôle coordonné à l'échelon européen;

. que la Commission joue un rôle d'animateur du système : gestion, arbitrage, instruction des plaintes.

Reste actuellement à l'étude la détermination d'une clé de répartition de l'excédent du compte central, excédent provenant de la T.V.A. perçue pour un bien exporté et non déduite dans le pays d'importation (achat effectué par exemple par un consommateur final). Par ailleurs, pour la Commission, la gestion de cet ensemble ne suppose pas une embauche massive de fonctionnaires européens.

On perçoit cependant une lourdeur certaine du nouveau système, qui risque d'annuler les économies réalisées du fait de la suppression des formalités frontalières.

Le système de compensation



3.1.1.2 Les réserves formulées par les États

Nous prendrons pour exemple la position française, car c'est par définition celle que nous connaissons le mieux.

Cette position est délicate, en raison de la part importante de la TVA dans les ressources fiscales de l'État (545.500 millions de francs en évaluation révisée pour 1988, pour un total de 1233770 millions, soit 44,2 % du produit global); cette part est beaucoup plus modeste chez nos principaux concurrents européens.

Les propositions européennes ont en conséquence fait l'objet d'analyses sans complaisance. Elles conduisent cependant, dans la mesure où l'on pourra peut être en retarder l'application, mais non y échapper, à une évolution prévisible de la structure de notre système fiscal.

Ces propositions ont actuellement fait l'objet de deux études nationales : celle de la commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance 1992, présidée par M. Boiteux; celle de M. Lauré, inventeur de la TVA, qui s'intitule «au secours du 1er Janvier 1993».

. Le rapport Boiteux ne remet pas directement en cause l'objectif principal de la Commission des communautés européennes, à savoir la suppression des frontières fiscales.

Il souligne tout d'abord les pertes mécaniques (hors évasion géographique de consommation liée à des taux étrangers plus faibles, mais également hors accroissement éventuel de consommation liée à la baisse des taux français) de la réduction à deux des taux de la T.V.A. française : 2 milliards pour deux taux à 7 et 20 %, 4 milliards pour deux taux à 9 et 19 %. La perte sera donc plus importante puisque l'on s'oriente manifestement vers deux taux à 5,5 et 18,6 %.

Il convient d'ajouter à ces pertes celles résultant de la suppression des rémanences de T.V.A. (exclusions de droit à déduction, spécifiquement françaises, pour certains biens et services) - 11 milliards de francs-et de la règle du décalage d'un mois, qui n'existe pas dans les autres pays européens - 73 milliards de francs (cette perte ne se renouvelant pas).

. Le mécanisme de compensation proposé soulève par ailleurs des objections : *Il paraît cumuler des lourdeurs, des insuffisances et des paris. Son bon fonctionnement suppose une égale capacité et une égale volonté des administrations fiscales des douze pays membres à gérer un système dont l'efficacité reposera notamment sur la confiance mutuelle des uns envers les autres* (en raison notamment de la suppression des contrôles frontaliers).

. Enfin, pour la commission Boiteux, les fourchettes de taux proposées sont trop larges. Elles entraîneront des évasions de consommation sous-évaluées en omettant de tenir compte de l'importance des agents économiques non assujettis à la T.V.A. : outre les consommateurs personnes physiques, il faut tenir compte des administrations, des établissements hospitaliers, des banques, des compagnies d'assurances, des collectivités locales.

En effet, l'argument de la Commission des communautés européennes consistant à dire que les administrations ne pourront pas, de fait, acheter hors des fournisseurs nationaux est curieusement anti-européen.

La commission Boiteux estime que l'écart maximum des deux fourchettes ne peut être supérieur à deux points, ceci relevant de négociations inter-étatiques.

. Le rapport Lauré reprend, en les accentuant, les critiques de la commission Boiteux.

Fondamentalement, M. Lauré considère (et il a techniquement raison) que l'existence de frontières fiscales n'empêche pas, actuellement, le marché unique d'exister. Le véritable obstacle à la création d'un marché intégré n'est pas lié au système actuel de T.V.A., mais à l'impossibilité pour toute entreprise d'attaquer la clientèle de ses concurrents des pays voisins sans établir préalablement une succursale dans chacun de ces pays.

Le rapport comporte par ailleurs des propositions visant à limiter, en matière de T.V.A., les sacrifices à consentir par certains États membres (et notamment la France) et s'inscrivant à contre-pied de la position européenne :

La modification fondamentale, dans ces propositions, consiste, dans les échanges intra-communautaires, à faire facturer par les exportateurs la T.V.A. du pays de destination, et non celle du pays d'expédition (ce qui semble d'ailleurs correspondre au système américain).

Il est évident que cette proposition résout, radicalement, la question de l'égalité, en termes de fiscalité indirecte, des conditions de la concurrence sur les marchés nationaux.

Elle conduit, non moins radicalement :

. au maintien des frontières fiscales; il faudra bien surveiller la destination effective des produits. Mais peut-on supprimer ces frontières, dans le système de la Commission, si l'on veut que fonctionne le mécanisme de la compensation ?

. au maintien du système de compensation, dès lors que la T.V.A. serait perçue par l'exportateur, et non comme c'est le cas actuellement par l'importateur.

Cette solution limite incontestablement les contraintes fiscales résultant, pour les États membres, des propositions de la Commission en matière de T.V.A. Elle a cependant, pour des raisons politiques, peu de chances d'être accueillie : une évolution de la structure du système fiscal français est dès lors prévisible.

3.1.1.3 L'adoption du principe d'un régime transitoire et l'évolution des solutions

. Compte tenu des difficultés engendrées, pour certains États, par les propositions européennes, et par la difficulté à mettre au point le système de compensation entre les États rendu nécessaire par la suppression des frontières fiscales, une période transitoire a été prévue, qui s'ouvrira au 1er Janvier 1993 pour s'achever en 1997.

Ce régime transitoire comporte les aménagements suivants :

- Les biens ou services acquis par les assujettis resteront, comme actuellement, taxés dans le pays de destination et au taux pratiqué par celui-ci. Ceci élimine donc jusqu'en 1997 la question de la compensation entre États; Les contrôles seront néanmoins déplacés des frontières aux sièges des entreprises, afin d'abolir les frontières fiscales au 1er Janvier 1993.

- Les biens acquis par les organismes non assujettis ou exonérés (banques, assurances, hôpitaux, administrations...) seront imposables dans le pays de destination sous la forme d'une livraison à soi-même. Ceci évite donc la tentation d'aller faire de gros achats dans un autre État membre pour payer une T.V.A. (que l'on ne peut pas déduire) à un taux plus faible.

- Les particuliers en revanche se verront reconnaître une liberté d'achat sur le territoire communautaire, sauf pour les véhicules automobiles et les achats effectués par correspondance, pour lesquels se serait le taux du pays de destination qui continuerait de s'appliquer (= véhicules d'occasion).

. Par ailleurs, s'agissant des taux, on s'oriente non plus vers une fourchette de taux, mais vers des taux planchers :

- 14 ou 15 % pour le taux normal;

- 5 % pour le taux réduit; l'énumération des produits en relevant est à peu près arrêtée (produits alimentaires, eau, pharmacie, transports de personnes, livres et journaux, oeuvres artistiques et droits d'auteur, hôtels, activités sociales, soins médicaux dans les hôpitaux...). Les taux «zéro» ou inférieurs à 5 % seraient donc appelés à disparaître.

. Les différents États membres ont d'ores et déjà fait évoluer leurs taux pour se placer dans le cadre des propositions européennes. Certains États ne devraient pas avoir de difficultés majeures pour réaliser cette évolution :

- L'Espagne par exemple pourra financer la suppression de son taux majoré par le relèvement (imposé) de son taux normal, actuellement à 12 % .

- La Grèce pourra trouver des recettes supplémentaires dans l'augmentation des accises pour équilibrer le manque à gagner résultant de la disparition à terme de son taux majoré (36 %).

- Pour l'Irlande, la hausse des taux britanniques (17,5 en taux normal) est une aubaine : elle voit disparaître l'avantage qu'avaient ses consommateurs d'aller faire leurs courses en Irlande du Nord.

- Restent le Danemark (taux normal le plus élevé, 22 %), qui sera sans doute le pays ayant le plus de difficultés à modifier sa fiscalité, étant donné que le financement de la sécurité sociale danoise en dépend très largement, et la France, qui sera nécessairement amenée à faire évoluer la structure de son système fiscal.

3.1.1.4 Les problèmes posés à la France par l'évolution de la T.V.A.

Cet impôt représente en France aux environs de 600 milliards de francs pour un total de recettes fiscales de l'ordre de 1200 milliards. La perte financière représentée par la réduction du nombre des taux de T.V.A., et leur baisse, est chiffrée (empiriquement) à 100 milliards de francs.

À défaut de rechercher des économies dans les dépenses publiques, ou d'en réaliser de suffisantes, la France devra donc trouver des ressources fiscales de substitution. Celles-ci ne peuvent guère se trouver que dans l'impôt sur le revenu (des particuliers) ou dans l'impôt sur les sociétés qui représentent, après la T.V.A., les principales ressources fiscales de l'État.

. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, on savait que son évolution prévisible était à la baisse. Les taux appliqués chez nos principaux partenaires et concurrents (G.-B. - 35 %-Allemagne - 36 % lorsque les bénéfices après impôt sont distribués, 50 % lorsqu'ils ne le sont pas) allaient dans ce sens.

Effectivement le taux de l'I.S. français est passé de 50 % à 42 % (en cas de distribution, 34 % en cas de non distribution) pour arriver, à compter des exercices ouverts au 1er Janvier 1992, à 34 % en toute hypothèse.

Cette évolution est confortée par la réalisation du marché financier européen : un tel taux d'I.S. conduit à accorder aux actionnaires, au titre des dividendes distribués, un avoir fiscal de l'ordre de 100 % de l'I.S. payé par la société[13]. C'est la situation dans certains États membres (Allemagne par ex.). Elle est souhaitable si l'on veut avoir en France une place financière attractive.

Remarquons par ailleurs que le taux de l'I.S. n'est pas le seul élément caractérisant la pression fiscale : interviennent également les règles d'assiette, plus ou moins favorables (amortissements, provisions, etc...).

---

13. Avoir fiscal : système européen conduisant à accorder aux actionnaires qui perçoivent des dividendes à un crédit d'impôt égal à une partie ou à la totalité de l'impôt payé par la société, personne morale.

. Des ressources supplémentaires ne peuvent donc provenir que de l'impôt sur le revenu, dont le rendement est effectivement moindre en France qu'en Grande-Bretagne ou en Allemagne, mais qui est un impôt extrêmement sensible.

L'accroissement de ce rendement peut théoriquement provenir de deux politiques :

. L'augmentation de la progressivité du barème existant actuellement. Cette solution paraît inapplicable pour deux raisons :

- Malgré son rendement relativement faible, l'impôt sur le revenu français est beaucoup plus progressif que dans les pays voisins. La progressivité en effet ne se mesure pas par la seule référence au taux maximum applicable (56,8 % en France). Elle se mesure surtout par l'écart entre le taux le plus faible et le taux le plus élevé. Cet écart est en France de 0 à 56,8 %. Il est en Grande-Bretagne de 25 à 40 seulement et en Allemagne de 22 à 50 %.

  Nous faisons en outre abstraction des éléments accélérateurs de progressivité, comme le plafonnement de l'avantage fiscal représenté par le quotient familial, instauré en 1982.

- Au demeurant, l'accroissement de la progressivité des prélèvements, pratiqué de 1981 à 1983 par le gouvernement Mauroy, a créé des tensions fiscales importantes et des effets économiques négatifs. Cette politique ne conduit pas nécessairement à une augmentation du produit de l'impôt.

. La seule solution applicable semble donc être, si l'on veut accroître de façon significative le produit de l'impôt sur le revenu, une réduction du nombre de foyers exonérés, deux fois plus important en France qu'en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

Autrement dit, elle consistera à accroître le nombre des petits assujettis, actuellement exonérés.

Cette solution n'est pas politiquement facile, quelle que soit la majorité au pouvoir. Elle peut conduire à remettre en cause le plafonnement des prélèvements sociaux obligatoires effectués auprès des assurés, pour des raisons de justice sociale. En tout cas, on y pense : l'institution parallèle d'une contribution sociale généralisée par le gouvernement Rocard ou le débat réouvert sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en sont la preuve.

3.1.2 La suppression des frontières fiscales et l'harmonisation des droits d'accise

Les droits d'accise sont des impôt indirects grevant traditionnellement la consommation de certains produits dans les États de la C.E.E. (alcools, tabacs...). Ce sont des droit «ad valorem» (fonction de la valeur du produit) ou spécifiques (fonction du volume, de la quantité...). Pour les cigarettes par exemple, le droit d'accise est à la fois spécifique et ad valorem.

Ces droits ont souvent été utilisés pour faire obstacle à la libre circulation des produits qui y sont soumis et ont donc alimenté la jurisprudence de la Cour de justice des communautés.

Le taux des droits d'accise était extrêmement variable selon les États et selon les produits. La Commission européenne a, en conséquence, proposé de les uniformiser, produit par produit. La démarche est donc ici plus contraignante. Elle est aussi mieux acceptée, s'agissant de prélèvements dont le produit financier est sans commune mesure avec les enjeux de la T.V.A.

Ces propositions ne concernent pas les droits d'accise sur le café, le thé, les allumettes... qui représentent moins de 5 % du total de ces droits.

Dans l'ensemble, les taux proposés sont la moyenne arithmétique des taux constatés dans les États membres.

Les conséquences budgétaires de ces propositions, évaluées à consommation égale, sont un accroissement de ces recettes, sauf au Danemark et en Irlande.

Pour la France, l'application des taux proposés conduit à un accroissement du produit sur les alcools, sur les tabacs (où la hausse compense la baisse du taux majoré de T.V.A.) et une diminution pour les produits pétroliers (qui peut être compensée par la manipulation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers).

Le plus délicat pour les gouvernements est l'incidence de cette évolution sur les indices de prix.

3.2 La recherche de la neutralité fiscale sur la structure des sociétés

Deux objectifs ici sont visés, qui ont fait l'objet de directives européennes, ou de propositions de la Commission européenne :

- Tout d'abord, il ne faut pas que des fiscalités trop disparates dans les États membres conduisent à placer les entreprises dans des conditions trop différentes pour se constituer. Si par exemple les capitaux britanniques pouvaient plus facilement, au regard de l'impôt, se constituer en société que les capitaux français, il en résulterait un désavantage indu dans la concurrence au profit des entreprises britanniques.

- Par ailleurs, à côté de la constitution, l'impôt peut jouer un rôle non négligeable sur l'organisation de la société, et plus généralement des sociétés de groupe. Il est évident, surtout dans l'hypothèse de groupes multinationaux, que les disparités de législation fiscale exercent un effet perturbateur sur la gestion «européenne» de ce type de sociétés. Ici les préoccupations internes de la Communauté rejoignent les objectifs externes : il s'agit non seulement de permettre aux entreprises de la Communauté de profiter d'un marché unique, mais également de les mettre en mesure d'affronter la concurrence internationale.

3.2.1 L'harmonisation de la fiscalité des constitutions de sociétés

Dans la législation des États membres, les impositions indirectes frappant les constitutions de sociétés (les «rassemblements de capitaux» selon la terminologie européenne) sont le droit d'apport (relevant en France des droits d'enregistrement) et le droit de timbre frappant la création, l'émission, l'admission en bourse ou la mise en circulation de parts, d'actions, ou d'autres titres de même nature, ainsi que les certificats représentatifs de ces titres.

Ces impositions donnaient naissance à des discriminations, des doubles impositions, entravant la libre circulation des capitaux et le fonctionnement des sociétés. C'est la raison pour laquelle le Conseil adopta assez rapidement une directive d'harmonisation le 17 Juillet 1969[14].

Les autorités communautaires ont, à différentes reprises, manifesté clairement leur désir de voir supprimer les droits d'apport et plus généralement les «impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux».

Les considérants de la directive du 17 Juillet 1969 sont déjà explicites : *Considérant que les impôts indirects qui frappent les rassemblements de capitaux, actuellement en vigueur dans les États membres, à savoir le droit auquel sont soumis les apports en société et le droit de timbre sur les titres, donnent naissance à de discriminations, des doubles impositions et des disparités qui entravent la libre circulation des capitaux et qui doivent, par conséquent, être éliminés par voie d'harmonisation.*

L'idée est réaffirmée par la directive du 10 Juin 1985, modifiant celle de 1969[15]... *considérant que les effets économiques du droit d'apport sont défavorables au regroupement et au développement des entreprises, que ces effets sont particulièrement négatifs dans la conjoncture actuelle, qui commande impérativement que la priorité soit donnée à la recherche des investissements; considérant que la meilleure solution consisterait à supprimer le droit d'apport; que les pertes de recettes qui résulteraient d'une telle mesure apparaissent toutefois inacceptables pour certains États membres....*

La position du Conseil est partagée par les autres institutions européennes, qu'il s'agisse du Parlement[16] ou du Comité économique et social, pour qui... «les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux n'ont pas leur place dans un système fiscal rationnel[17]».

---

14. Directive 69/335, J.O.C.E.L. 249 du 3 octobre 1969.

15. J.O.C.E., 15 juin 1985, n'L. 156/23.

16. Résolution du 17 janvier 1985, J.O.C.E., 18 février 1985, C. 46/77. Également J.O.C.E., 3 juillet 1985, 2057/65.

17. Avis du 30 janvier 1985, J.O.C.E., 9 avril 1985.

Si donc la suppression de ces impositions n'a pu être décidée, le fait que leur produit était, pour la plupart des États, relativement faible («recettes de poche» selon l'expression de D. Berlin) a permis à la Communauté européenne de réaliser rapidement leur harmonisation. Cette harmonisation trouvait son fondement dans l'article 99 du Traité C.E.E., lequel vise les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accise et «autres impôts indirects». Elle a notamment porté à la fois sur l'assiette et le taux des opérations passibles du droit d'apport.

La directive du 17 Juillet 1969, texte de base modifié à diverses reprises, définit en particulier :

- l'État membre attributaire de l'impôt (État du siège de la direction effective, État du siège statutaire ou éventuellement État de la situation de la succursale);

- le redevable, à savoir les sociétés de capitaux qui donnent lieu à énumération à l'article 3 de la Directive;

- les opérations imposables, établies par l'article 4. Dans la rédaction initiale, cet article distinguait les opérations obligatoirement soumises au droit d'apport (art. 4, par. 1) à savoir notamment la constitution de sociétés, l'augmentation du capital social, la transformation d'une société de personnes en société de capitaux, etc..., des opérations que les États avaient simplement la faculté d'imposer (art. 4, par. 2), par exemple l'augmentation du capital social par incorporation de bénéfices, réserves ou provisions, ou encore (art. 4, 2, b, qui fait l'objet des arrêts commentés) l'augmentation de l'avoir social par une opération modifiant les droits sociaux ou susceptible d'augmenter la valeur des parts sociales... La modification apportée par la directive du 10 Juin 1985 a rendu facultative pour les États l'imposition de l'ensemble de ces opérations, ce qui va bien dans le sens voulu par le Conseil;

- l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire la valeur imposable;

- enfin le taux de l'imposition, qui ne peut excéder 1 % depuis le 1er Janvier 1976. Par ailleurs, la directive prescrivait la suppression des autres impôts frappant les rassemblements de capitaux.

Des taux réduits de 0 % et 0,5 % sont également prévus, applicables facultativement lorsqu'une ou plusieurs sociétés de capitaux apportent la totalité de leur patrimoine, ou une branche de leur activité à une ou plusieurs sociétés de capitaux en voie de création ou existantes.

Ces orientations ont conduit, notamment en France, à une baisse sensible des droits d'enregistrement applicables aux constitutions de sociétés, apports partiels d'actif, augmentation du capital, etc...

Une jurisprudence de la C.J.C.E. s'est développée, pour préciser particulièrement la définition du redevable, celle des opérations imposables (la C.J.C.E. a rapidement précisé que le droit d'apport ne trouvait à s'appliquer que dans la mesure où l'opération était l'expression juridique

d'un rassemblement de capitaux et où elle contribuait au renforcement du potentiel économique de la société[18].

3.2.2 La volonté d'harmonisation de la fiscalité des groupes de sociétés

Il s'agit bien toujours de recherche d'une harmonisation et non d'une uniformisation : l'action de la Communauté n'a pour objectif que d'éliminer les facteurs de distorsion et des différences peuvent toujours subsister dès lors qu'elles n'exercent pas d'effet sensible sur les conditions de la concurrence.

3.2.2.1 Les données du problème

Dans l'optique d'une organisation optimale des moyens économiques, il faut veiller à ce que la fiscalité ne pénalise pas l'existence et l'activité des groupes de sociétés et par ailleurs ne gêne pas (indépendamment des seuls droits d'enregistrement) les restructurations de sociétés :

De ce point de vue, les législations nationales ont assez tôt aménagé le régime fiscal des groupes de sociétés et celui des restructurations.

a) S'agissant du régime des groupes, l'objectif est d'abord d'éviter que les bénéfices de la filiale distribués à la société-mère soient soumis à une double imposition au titre de l'impôt sur les sociétés (une fois au niveau de la filiale, une fois au niveau de la société-mère).

Ainsi, sous réserve de conditions de participation financière (10 % en France), le régime des sociétés mères et filiales permet de ne pas tenir compte dans les résultats de la société-mère des dividendes en provenance de ses filiales (à hauteur de 95 % des dividendes reçus).

Par ailleurs, ces dividendes, lorsqu'ils sont distribués aux actionnaires de la société-mère, échappent au versement de «précompte mobilier» (exigible normalement lorsque les sommes distribuées n'ont pas directement supporté l'I.S.).

Enfin, une certaine souplesse prévaut dans le contrôle des relations commerciales et financières entre sociétés d'un même groupe (ventes à prix coûtant, prêts sans intérêts etc...). En dernier lieu, certaines législations nationales prévoient un régime spécifique des groupes de sociétés : Il permet à une société-mère de se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés à raison du résultat d'ensemble réalisé par le groupe qu'elle forme avec les sociétés dont elle détient directement ou indirectement 95 % au moins du capital. C'est par exemple le régime introduit en France par la loi de finances pour 1988.

---

18. C.J.C.E., 15 juillet 1982, aff. 270/81, Félicitas Rickmers Limie c/Finanzamt Fur Verkehrssteuern Hambourg Rc. p. 2771.

Ces régimes sont réservés aux sociétés supportant l'impôt national sur les sociétés. Dans l'hypothèse de sociétés mères et filiales installées dans les différents États européens, en l'absence de dispositif communautaire, la situation est normalement la suivante : le bénéfice réalisé par la société filiale va subir l'impôt sur les sociétés dans cet État membre; la distribution de dividendes à la société-mère installée dans un autre État européen va subir une retenue à la source dans l'État de localisation de la société filiale (de 0 % en Grande-Bretagne, à 25 % en France, 30 % au Danemark ou en Italie); Ces dividendes seront incorporés dans les résultats de la société-mère et imposés par l'État d'établissement de cette société-mère.

Ce dispositif de base est évidemment un frein au développement de groupes de sociétés communautaires.

b) S'agissant des restructurations de sociétés (fusions, scissions, apports partiels d'actif), elles ont également, en dehors de dispositions fiscales dérogatoires, des conséquences très lourdes : imposition des plus-values constatées, droits d'enregistrement, disparition du déficit des sociétés absorbées, qui devient non reportable etc...

Les fiscalités nationales ont donc adopté des dispositifs permettant de neutraliser, sous condition, ces conséquences.

Rien n'existait en revanche au plan communautaire.

3.2.2.2 La prise de conscience communautaire

À l'origine, le rapprochement de la fiscalité directe des entreprises n'a aucunement été inscrit dans le champ d'application de l'harmonisation fiscale, limité par l'article 99 du Traité aux T.C.A. et impôts indirects.

Cependant les études faites ont rapidement ait apparaître l'importance des disparités des fiscalités directes parmi les obstacles au développement européen des entreprises.

C'est donc sur la base de l'article 100 du Traité, qui vise le rapprochement des législations «qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun», que la Commission Européenne a soumis au Conseil, le 16 Janvier 1969, deux propositions de directives portant respectivement, d'une part sur l'instauration d'un régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, et d'autre part sur la mise en place d'un régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions et apports partiels d'actif intéressant des sociétés d'États membres différents.

Ces deux textes ont procédé d'une même démarche, c'est-à-dire supprimer les obstacles fiscaux nationaux à la restructuration et au regroupement transfrontalier des entreprises et instaurer, pour ces opérations, des règles fiscales neutres au égard de la concurrence afin de permettre aux entreprises de s'adapter aux exigences du marché commun.

Les solutions proposées étaient relativement simples :

. En ce qui concerne les relations mères-filiales, il s'agissait à la fois d'exempter de retenues à la source les bénéfices distribués par une société filiale d'un État membre à sa société-mère établie dans un autre État membre, et corrélativement, d'exonérer les bénéfices reçus par la société-mère de toute imposition dans l'État de sa situation.

. Pour ce qui est des fusions, scissions et apports partiels d'actifs, il s'agissait d'éviter une imposition lors de la réalisation de ces opérations considérées comme intercalaires à l'instar des régimes de faveur en vigueur dans le droit interne de certains États membres.

Au sein du Conseil Européen, ces propositions allaient se heurter aux réserves des Pays Bas et de l'Allemagne (crainte d'une délocalisation des sociétés, à leur détriment). Donc, à partir de 1974, blocage des négociations.

Il a fallu à la Commission Européenne beaucoup d'efforts pour aboutir à l'adoption de deux directives du 23 Juillet 1990 (n° 90/434 et 90/438), qui devaient être transposées dans les législations nationales à l'échéance du 1er Janvier 1992, et d'une convention de même date mettant en place une procédure arbitrale entre les États, procédure destinée à éliminer les doubles impositions.

3.2.2.3 La directive 90/434 relative aux fusions et opérations assimilées

Elle institue un régime fiscal communautaire ayant pour objet d'assurer, en matière d'impôts directs, la neutralité fiscale des fusions et opérations assimilées réalisées par des sociétés appartenant à deux (ou plusieurs) États membres différents.

La directive concerne exclusivement l'impôt sur les bénéfices et l'impôt sur le revenu. Le régime fiscal concerne les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (ou à tout autre impôt de même nature) et qui revêtent l'une des formes énumérées par la directive pour chaque État concerné (pour la France, Sociétés Anonymes, Société en Commandite par actions, S.A.R.L., et établissement et entreprises publiques à caractère industriel et commercial).

Les opérations concernées sont les fusions (absorption ou création d'une société nouvelle par deux ou plusieurs sociétés qui lui apportent l'intégralité de leur actif), scission (opération par laquelle une société transfère l'intégralité de son actif à deux ou plusieurs sociétés), apport d'une ou plusieurs branches d'activités ou encore échanges d'actions (opération par laquelle une société acquiert une participation ayant pour effet de lui conférer la majorité des droits de vote dans une autre société et rémunère cette acquisition en attribuant aux associés de cette dernière des actions de son propre capital).

Le régime fiscal mis en place aboutit :

- à ne pas imposer les plus values d'apport;

- à maintenir les provisions et réserves figurant à l'actif de la société apporteuse ou absorbée à celui de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport;

- à transférer les déficits à la société absorbante;

- lorsque la société bénéficiaire détient une participation dans le capital de la société apporteuse, la plus-value obtenue par la société bénéficiaire à l'occasion de sa participation ne donne lieu, en principe, à aucune imposition etc...

Remarque : Un État membre peut refuser d'appliquer le bénéfice du régime communautaire aux opérations qui ont pour objectif principal la fraude ou l'évasion fiscale (article 11 de la directive).

3.2.2.4 La directive 90/435 relative aux sociétés mères et filiales

Cette directive vise les sociétés soumises de plein droit à l'I.S., selon l'énumération donnée par la précédente directive.

Le pourcentage minimum de participation au capital pour bénéficier de ce régime est fixé à 25 % du capital de la filiale (en droit interne, cette participation est en général limitée à 10 %).

. dans l'État de situation de la société-mère, cet État devra :

- s'abstenir d'imposer les dividendes provenant des filiales établies dans d'autres États de la communauté.

- ou les imposer mais en autorisant la société-mère à déduire de son impôt celui qu'aura supporté la filiale sur les bénéfices distribués.

. dans l'État de situation de la filiale distributrice :

l'article 5 de la directive pose le principe de l'exonération de retenue à la source sur les bénéfices distribués par une filiale à sa (ou ses) sociétés mères établies dans d'autres États membres.

Toutefois, cette exonération ne s'étendra pas au précompte éventuellement dû par la société-mère lors de la redistribution des produits de ses participations. Des mesures transitoires sont prévues pour la Grèce, l'Allemagne et le Portugal.

3.2.2.5 Convention d'élimination des doubles impositions

Cette convention a vocation à s'appliquer lorsque des entreprises unies par un lien de dépendance et situées dans deux États membres différents se consentent des avantages commerciaux ou financiers supérieurs à ceux qui peuvent normalement exister entre entreprises indépendantes.

Les redressements fiscaux qui seraient appliqués à l'entreprise ayant accordé des avantages financiers ou commerciaux considérés comme excessifs devraient venir en réduction des résultats de l'entreprise bénéficiaire de ces avantages et située dans l'autre État membre.

Pour éviter ces doubles impositions, la convention prévoit une procédure amiable, puis éventuellement une procédure arbitrale.

Cette convention multilatérale entrera en vigueur à partir de sa ratification par chacun des États membres.

3.3 Le rapprochement des fiscalités des États membres lié à des décisions européennes non fiscales : la réalisation d'un marché financier européen

La réalisation de ce marché est intervenue au 1er Juillet 1990, sur la base de la directive 88.361 appliquant l'article 67 du Traité de Rome. Elle a pour objet d'assurer la libération totale des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté.

La réalisation d'un espace financier unique suppose par ailleurs de favoriser la liberté d'établissement sur le territoire communautaire et celle des prestations de services financiers, qui ont fait l'objet de plusieurs textes[19].

Contrairement à ce qui s'est passé en matière de T.V.A., la Communauté n'a pas présenté de proposition d'harmonisation des fiscalités : les États se retrouvent donc en situation de relative concurrence fiscale, les activités financières et l'épargne ayant bien entendu tendance à se localiser dans les États membres où les conditions s'avèrent le plus avantageuses. Le risque pour chaque État, et particulièrement la France, est celui notamment d'un accroissement des installations et de l'épargne dans d'autres États membres, non compensé par une augmentation des installations et du placement étranger sur le territoire national. Ce risque est accentué par la liberté donnée aux prestataires étrangers de proposer des produits financiers rendus attractifs par une fiscalité moindre.

19. Directives 73-183 du 28 juin 1973; 77.780 du 12 décembre 1980; 85.611 du 20 décembre 1985. D'autres dispositions communautaires ont pour objet d'assurer la discipline des établissements financiers et la protection de l'épargne.

Devant ce risque, on s'est donc orienté, au niveau du Conseil des Ministres de l'économie et des finances des douze États de la Communauté, vers la recherche d'un rapprochement consensuel des fiscalités. «La France, déclarait en 1989 le Premier Ministre français, ne peut accepter que la Communauté devienne un immense archipel des Bahamas, où la concurrence s'organiserait entre nos pays sur la base du moins disant fiscal».

Cependant, dans le domaine primordial de la fiscalité de l'épargne, les pays européens n'ont pu, nous y reviendrons, parvenir à un accord en raison de l'opposition très ferme du Luxembourg, appuyé par l'Allemagne.

Les éléments de la concurrence fiscale entre les États tiennent à la fiscalité des opérations financières, à celle des opérateurs financiers (banques et assurances notamment) et à la fiscalité des produits financiers, des produits de l'épargne. Nous nous appuierons, parce que c'est celui que nous connaissons le mieux, sur l'exemple français.

3.3.1 La fiscalité des opérations financières

Elle se réduit à l'impôt de bourse et à la T.V.A. sur les courtages.

En ce qui concerne la T.V.A. sur les courtages, les situations sont sensiblement identiques dans les pays européens : les transactions faites au profit d'un résident sont assujetties à la T.V.A., celles faites au profit d'un non-résident sont exonérées.

Pour ce qui est de l'impôt de bourse, les transactions sur obligations sont exonérées en France, imposées en Grande-Bretagne et en Allemagne.

Les transactions sur actions sont soumises à un impôt de bourse sur les principales places européennes.

Globalement, le taux de l'impôt français se situe plutôt en bas de la fourchette pour les transactions importantes. La situation est donc plutôt favorable. Cependant, la commission Le Bègue qui s'est penchée en France sur la question de la fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen recommande la suppression de cet impôt.

3.3.2 La fiscalité des opérateurs financiers (banques et assurances notamment) pose déjà plus de problèmes

Abstraction faite de la fiscalité des holdings, la fiscalité pesant sur les intermédiaires financiers devrait être fortement influencée par la réalisation du marché financier européen.

. Le non assujettissement à la T.V.A. des compagnies d'assurances, qui leur interdit la récupération des T.V.A. d'amont, est une solution européenne s'agissant de l'assurance dommage. Il semble devoir en être de même à terme pour l'assurance vie.

Cependant, en France par exemple, le non assujettissement à la T.V.A. entraîne l'imposition à la taxe sur les salaires (4,5 % à 13,60 % des rémunérations versées, en fonction de l'importance de celles-ci). Ceci constitue évidemment un handicap en termes de concurrence, ce type de taxe n'existant pas dans les autres États européens.

Par ailleurs, les banques sont assujetties partiellement à la T.V.A. (exonération assez large des opérations sur comptes de particuliers). Elles ne peuvent donc récupérer que partiellement les T.V.A. d'amont. On remarque sur ce point que là encore la situation en France n'est pas favorable, la règle appliquée aux T.V.A. payées sur immobilisations acquises étant celle-dite du prorata (chiffre d'affaires assujetti/chiffre d'affaires total) alors que les autres états membres appliquent, de façon souple, la règle de l'affectation.

Cet assujettissement partiel conduit en outre à l'imposition partielle à la taxe sur les salaires.

. Toujours pour prendre l'exemple français, on remarque par ailleurs que certaines impositions spécifiques n'existent pas dans les autres États membres : par exemple la taxe sur les conventions d'assurance, dont la commission Lebègue recommande la suppression; ses taux ont d'ailleurs été abaissés par la loi de finances rectificative pour 1989;

La contribution des institutions financières, dont le coût de suppression est évalué à environ 2 milliards de francs;

La taxe sur les encours de crédits, qui a été supprimée en 1989 (Coût = 1,2 milliard de francs).

3.3.3 La fiscalité des produits de l'épargne

Ici aussi, les incidences du marché financier unique sont importantes. Les personnes physiques, qui n'avaient pas, avant 1990 et à la différence des personnes morales, la possibilité de se délocaliser financièrement, peuvent désormais le faire, s'agissant de leur épargne, et seront de plus en plus sollicités par les opérateurs européens.

Corrélativement à la suppression du contrôle des changes, les différences de fiscalité sur les produits de l'épargne devront être réduites dans les États où cette fiscalité est défavorable : c'est par exemple le cas de la France. Il est vrai que la directive de 1988 n'interdit pas aux États membres de prendre les dispositions nécessaires au respect de la législation fiscale : des procédures de déclaration des mouvements de capitaux peuvent être adoptées à des fins d'information administrative ou statistique. C'est ce qu'à fait la France, qui impose une déclaration pour toute sortie de capitaux de 50.000 Francs ou plus.

3.3.3.1 La fiscalité des dividendes

Elle repose sur le mécanisme de l'avoir fiscal, adopté par tous les États européens pour leurs résidents. Les résidents européens non nationaux bénéficient cependant, en règle générale, et par

le biais des conventions fiscales, de cet avoir fiscal, avec cependant une retenue à la source sur les dividendes au taux de 15 % (et non de 25 %, qui est la règle générale).

L'un des éléments de choix dans la détermination géographique d'un investissement financier est donc le montant de l'avoir fiscal, fixé en France à 50 % des dividendes distribués après impôt sur les sociétés.

Le taux de l'impôt sur les sociétés était en France, en 1991, de 42 %, ce qui représentait un avoir fiscal au profit des actionnaires de sociétés françaises de 69,04 % de l'I.S. payé; créance sur le trésor, éventuellement remboursable.

Cet avoir fiscal représente en Allemagne 100 % de l'impôt payé par les sociétés. La baisse à 34 % du taux de l'I.S. en France, à compter des exercices ouverts au 1er Janvier 1992, le mettra au même niveau. Cet élément est évidemment important pour les États qui souhaitent rester ou devenir une place financière.

3.3.3.2 La fiscalité des produits à revenu fixe

C'est ici que se situe en Europe, et notamment en France, les enjeux importants pour des raisons fiscales.

Si l'on met à part les obligations, dont le régime fiscal est en France assez favorable, le niveau général des prélèvements sur ces produits, s'agissant de résidents français, est assez élevé : de façon schématique, 37 % actuellement, ce qui est en règle générale plus élevé que les prélèvements effectués par les autres États membres sur les intérêts versés à leurs résidents.

Surtout, le problème de la délocalisation de l'épargne tend également en une concurrence entre la fiscalité des résidents et celle des non-résidents (cette dernière étant considérée, à tort sur le plan juridique, comme libératoire) : le choix de la localisation d'un dépôt liquide rémunéré pour un épargnant français se situe par exemple entre l'imposition des intérêts en France à 37 % ou au barème de l'impôt sur le revenu (qui peut atteindre 56,8 %), et un dépôt au Luxembourg, où il n'y a pas de retenue à la source sur les intérêts versés aux non-résidents (0 %).

Bien entendu, les intérêts perçus au Luxembourg par un résident français doivent être déclarés en France pour imposition. Mais il n'y a pas de contrôle fiscal sur les banques au Luxembourg (v. tableau), ce qui prive de portée une éventuelle coopération entre Administrations fiscales nationales.

Dans ces conditions, la France a proposé la détermination d'une fourchette commune, pour les retenues à la source sur les intérêts versés à des non-résidents. Cette fourchette aurait pu, pour la France, se situer autour d'un axe de 25 % qui est le taux le plus couramment pratiqué. Parallèlement, le gouvernement français aurait aligné sur un même taux situé autour de 25 % tous les prélèvements effectués sur des intérêts versés à des résidents. Ceci supposait un nouvel

abaissement de ces prélèvements (antérieurement fixés à 47 %), ce qui n'est pas nécessairement facile, sur le plan politique, pour un gouvernement socialiste.

Suite à cette démarche, la Commission Européenne a proposé que tous les États membres instaurent un prélèvement à la source sur les intérêts versés à des non-résidents de 15 %.

Cette proposition s'est heurtée à un refus catégorique du Luxembourg, appuyé par l'Allemagne. Pour le Luxembourg, cette solution réglait en effet peut-être le problème européen, mais aboutissait aussi à une fuite des capitaux hors Europe, donc à des conséquences tout à fait inacceptables pour tous, et surtout pour un pays qui joue un rôle de place financière.

3.3.3.3 La fiscalité des plus-values sur valeurs mobilières

Cette fiscalité, malgré une grande diversité de dispositions techniques, est faible dans l'ensemble en Europe. Les non-résidents ne supportent aucune imposition et les résidents sont généralement peu imposés, ou ne le sont pas du tout, sauf si les plus-values ont un caractère spéculatif. Le régime français ne fait pas exception à ce tableau (imposition éventuelle à 16 % pour les cessions importantes de valeurs mobilières ou pour les cessions de titres dans lesquelles le cédant détient plus de 25 % du capital).

Il n'y a donc pas ici de difficulté majeure.

3.4 La pénétration du droit fiscal communautaire dans les droits nationaux

Cette pénétration, dans certains domaines et notamment la T.V.A., est de plus en plus accentuée, de telle sorte qu'il devient parfois difficile de parler d'un droit communautaire par opposition à un droit national.

Cette pénétration résulte bien entendu de l'évolution des textes nationaux, qui transposent en droit interne les différentes directives européennes.

Mais elle découle aussi bien sûr du rôle du juge, européen ou national, qui veille à la transposition du droit communautaire en droit interne, et fait évoluer les concepts fiscaux par référence au droit communautaire.

Rappelons que la Cour de justice des Communautés européennes considère que les directives deviennent invocables dans les litiges nationaux à compter de leur transposition dans le droit national, et à défaut de cette transposition, à l'expiration de la date limite fixée par la directive pour que cette transposition ait lieu.

L'IMPÔT SUR L'ÉPARGNE FINANCIÈRE DANS LA C.E.E.

	Dividendes versés à des non-résidents Taux de la retenue à la source (RAS)	Dividendes versés à des résidents (1) Taux de retenue à la source	Intérêts versés à des non-résidents Taux de retenue à la source (2)	Intérêts versés à des résidents (1)
LUXEMBOURG	15 %	RAS : 15 % Pas d'avoir fiscal	Obligations : 0 dépôts bancaires : 0	Barème de l'impôt sur le revenu
GRANDE-BRETAGNE	0	Pas de RAS Avoir fiscal : 61.8 % de l'IS.	Obligations : 25 % dépôts bancaires : 25 %	RAS : 25 % + barème RAS : 23.25 % + barème
R.F.A.	25 %	RAS : 25 % Avoir fiscal : 100 % de l'IS.	Obligations : 0 (10 % en projet) dépôts bancaires : 25 %	Barème
BELGIQUE	25 %	RAS : 25 % Avoir fiscal : 66 % de l'IS ou prélèvement libératoire de 25 % sur option	Obligations : 25 % dépôts bancaires : 25 %	RAS : 25 % libératoire sur option ou barème RAS : 25 % libératoire sur option ou barème
ITALIE	32.4 %	RAS : 10 % Avoir fiscal : 100 % de l'IS.	Obligations : 0 à 22 % selon la date d'émission dépôts bancaires : 25 %	RAS : 6 à 21 % libératoire. selon la date d'émission et l'émetteur. RAS : 25 % libératoire.
ESPAGNE	20 %	RAS : 20 % Avoir Fiscal : 10 % du dividende. non inclus dans la base soumise au barème	Obligations : 20 % dépôts bancaires : 20 %	Barème RAS : 20 % + barème
PAYS-BAS	25 %	RAS : 25 % Pas d'avoir fiscal	Obligations : 0 dépôts bancaires : 0 %	Barème.
DANEMARK	30 %	RAS : 30 % Avoir Fiscal : 37.5 % de l'IS.	Obligations : 0 dépôts bancaires : 0 %	Barème
FRANCE	25 %	Pas de RAS Avoir fiscal : 60 % de l'IS.	Obligations 0 à 25 % selon la date d'émission dépôts bancaires : 45 %	RAS : 26 % libératoire ou barème (option) RAS : 47 % libératoire ou barème (option)

(Extraits du volume III du Rapport général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1990 sur le *secret bancaire* (Alinéa 2469) - *Droit de communication des Administrations fiscales et échanges de renseignements dans certains pays de la C.E.E., en Suisse, en Autriche et aux États-Unis*)

La plupart des juridictions supérieures nationales se sont rangées à cette position, la dernière en date étant sans doute le Conseil d'État français.

L'ordre juridique communautaire étant considéré comme primant l'ordre juridique interne, en tout cas tel qu'il résulte des lois et des règlements, il en résulte un contrôle des dispositions nationales et une évolution jurisprudentielle dans l'interprétation de celles-ci qui créent dans certains États une certaine insécurité juridique, temporaire et surtout limitée, pour le moment, à la T.V.A. : c'est la 6è directive européenne qui sert de base à cette jurisprudence.

Je n'entrerai pas dans le détail de cette jurisprudence, me réservant de le faire éventuellement en fonction des questions posées.

3.4.1 Le contrôle des dispositions fiscales nationales par référence aux directives européennes

Tant la C.J.C.E. que les juridictions nationales supérieures ont été amenées à déclarer illégales des dispositions fiscales nationales, par le biais de l'action en manquement prévue au bénéfice de la Commission européenne, de renvoi préjudiciel pratiqué par les tribunaux nationaux ou encore par interprétation directe faite par lesdits tribunaux.

Nous prendrons quelques exemples tirés de l'harmonisation fiscale à réaliser.

Au regard de la T.V.A., qui a nourri un contentieux important, la C.J.C.E. a par exemple condamné des dispositions françaises limitant, dans certaines hypothèses, le droit à déduction des T.V.A. d'amont pour les loueurs d'immeubles assujettis à la dite T.V.A. La France s'est inclinée[20].

De la même façon, le Conseil d'État, dans un arrêt important reconnaissant explicitement l'invocabilité des directives européennes dans les litiges fiscaux[21], a jugé illégales toute une série de dispositions limitant le droit à déduction reconnu aux assujettis (biens non affectés de

20. C.J.C.E., 21 septembre 1988, aff. 50/87.

21. C.E., Assemblée, 3 février 1989, Compagnie Alitalia.

façon exclusive à l'exploitation, exclusion du droit à déduction pour les biens ou services rendus à des tiers, aux dirigeants ou au personnel de l'entreprise...). La France a obtenu ici la possibilité de maintenir des dispositions dérogatoires (prévue par l'article 27 de la 6è directive).

Mais, sur la base du principal considérant de l'arrêt précité de la C.J.C.E. («tout assujetti a droit à la déduction immédiate et intégrale de la T.V.A. payée en amont») et de l'interdiction d'aggraver des exclusions de droit à déduction existantes au 1er Janvier 1979, il est clair que toute une série de dispositions sont encore non conformes au droit communautaire : par exemple la règle du «décalage d'un mois», qui n'existe qu'en France et interdit la déduction immédiate par un assujetti de la T.V.A. payée sur des services et biens autres qu'immobilisations. Sa suppression, nous l'avons dit, représente 70 à 80 milliards de pertes pour le Trésor français.

3.4.2 La détermination européenne des concepts fiscaux

Toute fiscalité suppose la définition de concepts, généralement précisés par le juge : notion d'apport en société par exemple, de vente de biens ou de prestation de services au regard de la T.V.A.

Ce travail de définition ou d'éclairage a été réalisé pour l'essentiel par la C.J.C.E., relayée par les juridictions nationales :

- apports en société passibles des droits d'apport (C.J.C.E., 5 Février 1991, aff. C. 15/89, Deltakabel B.V. c. Staatssecretaris Van Financien-Pays-Bas, et aff. c. 249/89, Trave Schiffahts-Gesellschuft c. Finanzamt Kiel Nord-Allemagne);

- livraisons de biens passibles de la T.V.A. (C.J.C.E. 8 Février 1990, affaire c. 30/88, staatsecretaris Van Financier c. Shipping and Forwarding Enterprise Safe);

- prestations de services à titre onéreux passibles de la T.V.A. (C.J.C.E. 8 mars 1988, aff. n. 102/86, Apple and pear development council), relayée en France par l'arrêt du Conseil d'État «producteurs de plants de pommes de terre» du 9 Mai 1990. Ce dernier arrêt remet par exemple en cause de façon importante la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État français, qui définissait de façon très extensive la notion de prestation de services imposable à la T.V.A.

On peut dire, en conclusion, qu'il résulte tout à la fois de la construction communautaire et de la pénétration de plus en plus reconnue du droit fiscal national par le droit communautaire une relative insécurité juridique propre aux périodes de mutation et des contraintes de plus en plus importantes pour les États membres. Ces contraintes peuvent résulter par ailleurs, comme c'est le cas avec la réalisation du marché financier, d'une situation de relative concurrence fiscale entre les États. On pourrait dire, pour paraphraser le titre d'un film québécois, que le déclin de l'Empire des Ministères de l'économie et des finances (particulièrement français) est sans doute commencé.

Edmond Orban

Éléments de centralisation et décentralisation dans quatre états fédéraux et la Communauté économique européenne

Cette étude a été présentée le 28 janvier 1992. La transcription intégrale du témoignage d'Edmond Orban se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 22

1. Introduction

Nous définissons ici quelques concepts de base nous permettant de mieux comprendre les phénomènes abordés dans cette étude.

1.1 État fédéral et confédération d'États

Il existe de nombreuses définitions du fédéralisme et d'innombrables expériences sont souvent qualifiées de fédérales. Ainsi, certains auteurs considèrent que les Ligues de cités grecques, l'O.T.A.N. ou l'O.N.U. constituent en quelque sorte des fédérations.

Quant à nous, nous nous limiterons à l'État fédéral (dans quelques sociétés industrialisées et démocratiques) d'une part et d'autre part à la Confédération d'États souverains. Dans le premier cas, on parle de fédéralisme intra-étatique (à l'intérieur d'un État ou Bundestaat). Dans le second, il s'agit du fédéralisme interétatique (entre États ou Staaten Bund).

L'État fédéral (Canada, États-Unis, etc.) comporte plusieurs provinces (ou Länder, cantons, États, etc.) ayant cédé une partie de leur souveraineté, voire la majorité de leurs pouvoirs à l'État central, appelé aussi fédéral ou national. Pour un auteur tel que Carl Friedrich, par exemple, dans un État vraiment fédéral, aucun des deux niveaux de gouvernement n'a le dernier mot. Car «tous les deux sont souverains, chacun dans leur domaine».

En réalité, l'État fédéral tend à établir et à renforcer un ordre suprarégional qui lui assure la légitimité dernière parce qu'il prétend agir au nom de la majorité des citoyens du pays. En outre, sur la scène internationale, il est reconnu comme l'acteur principal et en dernier ressort le seul interlocuteur des autres gouvernements (voir ses pouvoirs exclusifs en matière de relations internationales et de défense).

Cet État n'est pas le résultat d'un contrat, d'un pacte ou d'un traité. Il découle d'une constitution à laquelle il est subordonné tout comme d'ailleurs les autres États «provinciaux». Cette constitution est d'ailleurs parfois imposée à la minorité (voir l'opposition des petits cantons catholiques en Suisse en 1848 et l'opposition des libéraux d'Antoine-Aimé Dorion au Bas-Canada en 1867).

D'autre part, dans l'État fédéral idéal, il existe des éléments de coopération et de participation très importants pour les communautés politiques composantes. Elles sont censées être représentées dans les organes décisionnels centraux, gouvernements, administration, cours de justice, chambre fédérale, etc. Cette dernière devant d'ailleurs théoriquement défendre l'autonomie des provinces, Länder, etc.

On constate en même temps que les gouvernements centraux tendent à augmenter leurs pouvoirs et leur champ d'intervention dans les deux domaines précités et l'économie au sens large. Et ce, en dépit de réactions cycliques, généralement de faible amplitude si l'on considère la

dynamique de la centralisation à long terme. On va même jusqu'à dire, en Allemagne notamment, que l'on s'achemine vers un État unitaire, même si on y maintient une forte décentralisation administrative au profit des Länder.

Au pôle opposé, la Confédération d'États ne comporte pas d'État supranational. C'est une association libre d'États souverains, désireux de protéger ensemble un certain nombre d'intérêts. Il s'agit tout d'abord, en général, d'assurer la protection de leur propre territoire (défense, politique étrangère) ainsi que leurs intérêts économiques. Ces motifs se retrouvent à des degrés divers selon la conjoncture et pas nécessairement dans cet ordre d'importance.

La Confédération résulte d'un contrat au sens large que l'on peut résilier moyennant certaines modalités. Chaque État membre peut donc sortir librement de cette association (du moins en théorie). Pour gérer cet ensemble, chaque État envoie une délégation à une assemblée commune appelée entre autres, diète ou Congrès. Les délégués y sont liés par les instructions données par leur gouvernement respectif. Ils votent en bloc par État, sont nommés, révoqués et payés par lui. Ils n'ont de comptes à rendre qu'à leur gouvernement.

Le fonctionnement et les pouvoirs de cette assemblée sont très différents de ceux d'un État fédéral. Elle est d'une toute autre nature, étant à la fois législative, exécutive et judiciaire. Dans la Confédération, à l'état pur, les délégués votent à l'unanimité. Dans les confédérations mitigées, on se contente d'un vote à une forte majorité (9/13 dans la Confédération des 13 colonies américaines).

Un de ses problèmes réside dans le fait qu'elle n'a pas de pouvoirs coercitifs. Elle doit passer par l'intermédiaire des États membres pour faire exécuter ses «décisions». En pratique, un État peut refuser d'appliquer une décision s'il la juge contraire à ses intérêts. Dans la Confédération précitée, on peut donc dire qu'au niveau de l'application, l'unanimité était requise quelle que soit la majorité du vote au Congrès.

1.2 De la Confédération à l'État fédéral

On a souvent, jusqu'ici, souligné surtout les carences les plus visibles des confédérations sans y voir les éléments positifs et les possibilités (à condition d'effectuer des ajustements importants).

Fait certain, il s'avère impossible de faire fonctionner longtemps une confédération en exigeant la règle d'unanimité dans les décisions. À moins que cela ne soit qu'une pure forme, comme dans le cas des confédérations dominées par un ou plusieurs acteurs, plus puissants. En second lieu, l'assemblée confédérale doit disposer d'un minimum de moyens coercitifs pour faire appliquer ses décisions. Certes, en général, elle dépend des États pour assurer cette exécution mais ces derniers devraient être liés obligatoirement à celles-ci. Dans le cas de la Communauté économique européenne, par exemple, on voit comment les décisions de la Cour de Justice des communautés européennes (C.J.C.E.) s'imposent (sans recours à la force) aux différents États

et construisent un nouvel ordre juridique supranational. Dans d'autres cas, les décisions du Conseil des ministres s'imposent, ne fut-ce que par crainte des sanctions économiques. Par contre, dans la Confédération des 13 colonies (1776-1789), il n'y avait pas de véritable gouvernement, ni d'administration, ni cour de justice mais plutôt une sorte de congrès des ambassadeurs des différents États venant de déclarer leur souveraineté. Cette confédération, dirigée par une équipe remarquable, a néanmoins réussi à gagner une guerre d'indépendance contre la première puissance maritime du monde et à jeter les bases d'un régime démocratique fort progressiste pour cette époque, quand on le compare avec celui des autres pays. Les «pères fondateurs» de l'État fédéral (1789), en dépit d'une forte opposition des «autonomistes» ont cependant estimé qu'elle était trop faible pour garantir la sécurité externe et interne (peur d'une trop grande démocratisation ou de la démagogie) des États. De plus, la construction d'une société nouvelle et les besoins d'un marché commun les poussaient, déjà alors, à exiger une forte centralisation des pouvoirs économiques. Bien que l'État fédéral intervienne peu dans le domaine économique, en cette fin du 18e siècle, il est cependant déjà équipé quasi aussi bien que les États fédéraux modernes, surtout quand il fait une utilisation poussée de ses pouvoirs implicites. Tout comme les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse se sont dotés d'un État fédéral au 19e siècle après une longue série d'expériences confédérales. L'Allemagne a même connu un État unitaire totalitaire pendant le court mais tragique intermède du 3ème Reich; la plus parfaite antithèse d'une confédération démocratique.

1.3 Centralisation politique, décentralisation administrative

Le terme centralisation est lui aussi fréquemment utilisé de façon variable et peu rigoureuse. Ici nous nous intéressons spécialement au modèle fédéral «centralisation politique - décentralisation administrative» auquel s'apparentent, plus ou moins, les États fédéraux vus plus loin. Distinguons, tout d'abord, la déconcentration (pratiquée dans l'État unitaire et dans une moindre mesure dans l'État fédéral). En vertu de celle-ci, le gouvernement central confie à ses propres fonctionnaires le pouvoir d'appliquer ses décisions dans le cadre des lois nationales. Ces fonctionnaires ou agents sont donc nommés, révoqués et payés par lui. Mais ils sont ses représentants sur place, «en province», et ils disposent d'une marge de manoeuvre variable. En dernier ressort, ils dépendent de leur gouvernement et sont contrôlés par lui (en France, voir, par exemple, le préfet et au Canada, les agences et bureaux fédéraux à l'intérieur des provinces). Ce système peut être efficace dans la mesure où ces services sont compétents, bien équipés et soucieux des intérêts locaux. Il permet en même temps d'alléger et d'assouplir les structures administratives centrales tout en laissant au gouvernement la haute main sur les questions essentielles, en conformité avec ses propres politiques. Il y a plusieurs types de déconcentration, les déconcentrations techniques ou fonctionnelles sont confiées non plus à des représentants polyvalents ou spécialisés du gouvernement central, mais à des fonctionnaires placés à la tête de services ayant un champ d'action national et une mission spécialisée. De tels services peuvent disposer d'une personnalité juridique distincte. Mais, eux aussi, relèvent directement du gouvernement et sont l'objet de contrôle, quels qu'en soient les formes et le degré.

La déconcentration, généralement avantageuse pour le palier de gouvernement le plus élevé, risque cependant de court-circuiter les services des «provinces» même dans les matières qui ressortent de leur compétence, en particulier dans les «zones grises». À la longue, elle tend à favoriser les intérêts administratifs et politiques d'un gouvernement en compétition avec l'autre soucieux de conserver son autonomie. Elle peut donc devenir la source de conflits internes et de doubles emplois coûteux et inutiles.

La décentralisation administrative est très différente, en ce sens que les missions d'exécution sont confiées à des fonctionnaires, agents ou services dépendant non plus du gouvernement central, mais bien de gouvernements intermédiaires dans le cas des États fédéraux. En R.F.A., par exemple, la majorité des lois fédérales sont appliquées par les Länder et leur propre administration, laquelle est d'ailleurs beaucoup plus importante quantitativement. Les Länder peuvent d'ailleurs exercer une influence au niveau de la procédure. Il existe une marge de manoeuvre assez importante au niveau de l'application. Cependant, dans ce cas aussi, c'est dans les institutions centrales qu'est façonné le cadre des lois. Le droit de l'État central prime d'ailleurs sur celui des Länder. On a un système comparable en Suisse où les cantons (plus les communes qui relèvent de ceux-ci) disposent ensemble de beaucoup plus d'argent et de fonctionnaires que le fédéral.

Finalement, la «décentralisation politique» constitue la pièce maîtresse d'un «fédéralisme véritable». C'est tout d'abord le pouvoir d'une entité politique telle que celle des provinces canadiennes, par exemple, de se donner ses propres règles, de formuler ses propres lois dans des domaines plus ou moins étendus où elle jouit (au moins théoriquement) d'une pleine autonomie. Elle dispose par conséquent d'un appareil étatique (au moins embryonnaire), avec un gouvernement, une assemblée élue, une administration, des cours de justice, etc., dont les compétences sont précisées et limitées dans une constitution fédérale. Les lois et les décisions d'une telle entité sont donc applicables sur son territoire à condition de respecter la dite constitution.

Dans les États fédéraux, co-existent à différents degrés à la fois la déconcentration, la décentralisation administrative et la décentralisation politique. Il existe une quatrième catégorie qualifiée parfois abusivement de décentralisation politique, c'est celle où des communautés politiques participent via un sénat fédéral (Conseil des États en Suisse) à l'élaboration de la législation fédérale. Nous verrons plus loin dans quelles conditions et dans quelle direction s'opère cette participation et finalement comment l'autonomie et les intérêts des provinces, cantons, etc., y passent finalement à l'arrière plan.

Mentionnons aussi, pour ajouter à la confusion, que certains qualifient de décentralisation politique le fait que les ministres, législateurs de la chambre basse, administrateurs, juges, etc. lorsqu'ils représentent bien les différentes régions dont ils proviennent, permettent à celles-ci d'être associées au processus décisionnel national. En réalité, ce phénomène se retrouve aussi bien dans un État unitaire très centralisé et il n'a rien à voir avec la décentralisation politique telle que définie plus haut, sans quoi ce concept perd toute valeur opératoire. L'important, c'est

donc de voir quels sont les pouvoirs réels que comporte cette catégorie sans laquelle le fédéralisme perd sa véritable signification. Et ici, nous rejoignons la définition de Carl Friedrich quand il écrit qu'il n'y a de fédéralisme que si une série de communautés politiques coexistent et interagissent comme des entités autonomes, unies dans un ordre commun possédant son autonomie propre. Il ne peut y avoir de souverain dans un système fédéral, affirme-t-il pour terminer. Les faits démontrent cependant que la dernière affirmation n'est guère conforme aux faits observables dans les États fédéraux et même dans les confédérations. C'est d'ailleurs précisément ce qui fait qu'une confédération à l'état pur (avec règle de l'unanimité notamment) est très difficilement praticable. Et ce, surtout dans les sociétés industrialisées aussi compliquées que les nôtres et avec des problèmes nombreux qu'il faut trancher vite et bien. Ce qui exige que l'on précise clairement quel est l'endroit où se prennent les décisions les plus importantes. En pratique, on risque d'osciller entre des solutions mixtes, combinant des éléments de confédération pondérée et ceux découlant de l'existence d'un État fédéral. Mais ce dernier est porté par nature à accroître ou au moins à conserver ses pouvoirs déjà forts étendus dans la totalité des États fédéraux actuels.

2. Centralisation des pouvoirs essentiels dans l'État fédéral

2.1 Compatibilité du fédéralisme avec trois régimes politiques démocratiques

Quand certains auteurs prétendent que dans un État fédéral comme les États-Unis «il ne peut y avoir de souverain, personne n'a le dernier mot», un tel énoncé ne cadre certainement pas, à plusieurs égards, avec la réalité et les exigences d'un présidentialisme américain.

Dans ce dernier, la fonction présidentielle n'a cessé de se renforcer considérablement depuis la guerre civile, au cours des guerres mondiales et surtout lors de la grande crise des années trente. Ceci s'est opéré aux dépens du Congrès (dimension horizontale) et des États (dimension verticale). Tout d'abord, grâce aux pouvoirs du chef de l'exécutif en matière de défense et de politique extérieure et ensuite grâce à ses pouvoirs économiques. L'utilisation plus poussée de ces dernières résulte des exigences d'une grande société urbaine et industrialisée en termes de stabilité économique. À cela s'ajoute la nécessité d'assurer une meilleure circulation des biens et des personnes.

En ce qui concerne les pouvoirs publics, on assiste à de nombreuses initiatives des États et des gouvernements en matière sociale et commerciale. Mais les décisions macroéconomiques se prennent essentiellement au sein des institutions présidentielles en relation évidemment avec le Congrès (spécialement ses commissions) et les autres acteurs économiques privés et publics. Finalement, c'est un seul homme élu qui est jugé responsable de la gestion économique devant l'opinion publique. Et aux élections, ce sera lui et non le Congrès ou les États qui est jugé responsable de la gestion économique devant l'opinion publique. Et aux élections, ce sera lui et non le Congrès ou les États qui sera la cible premières des critiques.

Le Sénat fédéral aurait pu jouer un rôle de contrepoids en faveur de l'autonomie des États. Ce rôle contrairement à la volonté des Pères fondateurs a été mineur et de plus en plus réduit bien que cette institution soit puissante mais pas sur le terrain du fédéralisme.

Dans le régime parlementaire canadien, d'inspiration britannique, on dispose d'un élément essentiel absent dans le présidentialisme américain. Il réside dans le fait que le premier ministre s'entoure de ministres élus comme lui, ce qui à première vue pourrait permettre une meilleure représentation des régimes et assurer de meilleurs liens avec la base électorale. D'autre part, étant donné la discipline de parti et la nécessité d'une forte cohésion politique dans un régime de responsabilité ministérielle, la solidarité gouvernementale fait qu'une fois la décision prise, tous les ministres, quelle que soit leur province d'origine, deviennent coresponsables. Ils doivent se soumettre ou se démettre pour permettre le fonctionnement d'un exécutif où la dimension nationale et partisane supplante la dimension régionale.

Le régime parlementaire, dans la mesure où il s'inspire des institutions britanniques, est difficilement conciliable avec le fédéralisme sur au moins un point essentiel, et ce point est d'ailleurs un obstacle majeur pour la renonciation de la Grande-Bretagne à sa souveraineté au sein de la C.E.E. En effet, dans ce régime, le Parlement a le dernier mot (et non la Constitution, écrite ou non, qu'aucune Cour Suprême ne peut d'ailleurs faire respecter). Le Parlement est le seul souverain et il est difficile de concilier cette notion avec celle du partage de la souveraineté. Que ce partage s'effectue avec d'autres gouvernements inférieurs (comme les provinces) ou a fortiori avec un gouvernement étranger supranational, comme dans le cas de la C.E.E.

Ajoutons à cela, que tout comme aux États-Unis et dans la grande majorité des autres États, le chef de l'exécutif (président ou premier ministre) est jugé responsable, pour le meilleur et pour le pire, des politiques intérieures et extérieures. Ce processus de «centralisation psychologique» risque évidemment de simplifier à l'excès la réalité complexe de la véritable prise de décision. Mais le régime parlementaire avec un premier ministre fort rejoint sur ce point le présidentialisme aux dépens de la dimension verticale ou fédérale.

À cet égard, la Suisse constitue une exception à la règle. Elle n'a ni président élu directement par le peuple, ni premier ministre responsable devant la Chambre basse. Ici aussi il y a deux chambres élues toutes les deux mais elles ont des pouvoirs égaux. Le Conseil des États (élu par les Cantons) permet à ceux-ci de participer directement à l'élaboration des lois et d'exercer un veto absolu. Au départ, il y a ici une dimension fédérale au coeur du législatif national que l'on ne retrouve pas dans les deux autres régimes précités.

Quant au gouvernement fédéral suisse (Conseil fédéral) composé de sept membres (chaque membre est chef d'un des sept départements ministériels), il est choisi par l'Assemblée fédérale (les deux chambres réunies) parmi les citoyens éligibles et jouissant d'une expérience politique cantonale ou fédérale. La durée de son mandat coïncide avec celle de la chambre basse (Conseil national) soit quatre ans, excluant toute possibilité de vote de non-confiance et de démission

forcée du gouvernement. Ce système, unique en son genre, fonctionne en outre sur une base collégiale et les décisions y sont prises à la majorité (contrairement aux deux régimes précités où la volonté du chef de l'exécutif prévaut). Le chef nominal du gouvernement est en même temps Président de la Fédération. Il est élu pour un an seulement par l'Assemblée fédérale. Ce n'est donc en quelque sorte qu'un «primus inter pares». Ce régime n'empêche cependant pas l'administration fédérale d'être à la base des principales initiatives législatives surtout en matière économique. Mais elle le fait dans un cadre et un esprit qui, à première vue du moins, semblent de nature à mieux respecter l'autonomie et les exigences des cantons. Pour en juger, il faut situer le système politique suisse dans le contexte particulier qui est le sien, très différent de celui du Canada et des États-Unis, ne fut-ce qu'en raison de l'étendue du territoire et de l'histoire des «quatre nations» qui le composent.

Finalement cependant, en dépit de toutes ces réserves et de ces mécanismes, on observe, à des degrés divers et sous des formes différentes, la même tendance à la centralisation des pouvoirs essentiels.

2.2 Dynamique de la centralisation et constitution

2.2.1 Suisse, centralisation politique, décentralisation administrative

Dans la Constitution suisse comme dans les trois autres États fédéraux étudiés ici, la politique extérieure relève prioritairement du gouvernement central, accréditation des ambassadeurs, représentation diplomatique à l'extérieur, conclusion de traité et d'alliance, etc. Les Cantons peuvent conclure des traités avec des États étrangers dans plusieurs domaines de leur compétence (rapports de voisinage, police, administration locale, etc.) mais le tout sous le contrôle et avec l'aval du gouvernement central (le «parapluie fédéral»).

En matière de défense, l'organisation et le pouvoir de décision est centralisé mais la gestion est nettement plus déconcentrée et plus souple qu'ailleurs.

Les pouvoirs économiques attribués au gouvernement central sont nombreux et précis (bien qu'éparpillés dans la constitution). Ils comportent notamment celui-ci: le monopole d'émission de monnaie et de billets de banque par une banque d'État ou une banque centrale sous le contrôle du gouvernement. Cette banque sert de régulateur du marché de l'argent et facilite les opérations de paiement. Elle est un instrument de politique monétaire et de crédit, elle peut également réglementer le taux de change des monnaies étrangères. Antérieurement, les ressources du gouvernement fédéral provenaient surtout des impôts indirects, des douanes, des postes et télégraphes, de la régale des poudres, des taxes militaires, des droits de timbre, de l'impôt sur la consommation, le tabac, la bière, etc., de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le gouvernement s'est également introduit dans l'impôt direct sur la fortune et le revenu, malgré le rejet en 1953 (par référendum) d'un projet concernant l'impôt fédéral direct. Traditionnellement, l'impôt direct appartenait aux cantons. En droit, les cantons disposaient donc d'une grande autonomie financière, surtout avant la Deuxième Guerre mondiale, mais la

situation a évolué depuis (voir chapitre consacré aux problèmes financiers). Le gouvernement fédéral, comme dans les autres États fédéraux, a le monopole des droits et de la législation sur les douanes. Cela lui permet de pratiquer des politiques libres échangistes ou protectionnistes selon les intérêts dominants des cantons.

En ce qui concerne les communications, le transport, l'énergie et les ressources naturelles, le gouvernement élabore et fait appliquer par les cantons des lois cadres lorsque ces derniers ont des implications transcendant les limites cantonales. Ainsi l'exportation d'énergie hydroélectrique d'un canton à l'autre et a fortiori à l'étranger ne pourrait se faire sans l'autorisation fédérale.

La législation sociale, une des plus progressistes en Occident, relève également prioritairement du fédéral qui peut édicter des prescriptions uniformes pour tout le pays quant aux conditions de travail (durée du travail, sécurité, santé, assurances, accidents, maladies, etc.).

Dans les domaines considérés théoriquement comme étant de juridiction cantonale, à savoir l'éducation et la culture, le gouvernement central suisse a poussé ses interventions assez loin. L'article 27 spécifie qu'il a le droit de créer, outre l'École Polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. De plus on constate que son pouvoir de financement peut l'amener à intervenir de plus en plus, étant donné l'accroissement des besoins et les limites financières des cantons. Ces derniers pourvoient à l'instruction primaire (obligatoire) et gratuite pour les écoles publiques. Des subventions fédérales sont allouées aux cantons pour les aider à remplir leurs obligations, mais l'organisation et la direction de ces écoles demeurent de la compétence cantonale. Ici encore le fédéral assume un droit de contrôle, puisqu'il est déclaré dans la constitution qu'il prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferont pas aux obligations édictées par lui. Il dispose aussi du droit d'accorder des subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur de bourses d'étude et d'autres besoins relatifs à l'instruction. La constitution mentionne qu'on respectera l'autorité cantonale et qu'on édictera les dispositions d'exécution sous la forme de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale tout en respectant le droit des cantons d'être consultés.

Toujours dans le domaine de la culture, le fédéral se réserve le droit de légiférer pour encourager la production cinématographique et réglementer l'importation et la distribution de cette industrie.

Quel amendement fut le plus important? L'amendement sur les articles économiques adopté de justesse par référendum en 1947. Il confère des pouvoirs supplémentaires au gouvernement de Berne pour «augmenter le bien-être général et procurer la sécurité économique des citoyens». En vertu de ceux-ci, il peut protéger certaines branches économiques, certaines régions ou professions, remédier aux conséquences des cartels, légiférer sur le régime des banques et, conjointement avec les cantons et l'entreprise privée, prendre des mesures tendant à prévenir les crises économiques et à combattre le chômage. À lui seul cet amendement formel représente

un jalon capital en raison des multiples interventions auxquelles il ouvre la porte dans les affaires économiques. Et une fois de plus c'est au gouvernement central que ces pouvoirs sont conférés.

Nous pourrions répartir comme suit les pouvoirs et attributions des cantons et du gouvernement central:

- Pouvoirs et attributions du fédéral dans les matières où il se réserve entièrement la législation, la réglementation et l'administration: monnaie, émission de billets de banque, douanes, postes, télégraphes, téléphones, diplomatie (plus quelques secteurs d'importance moindre tels que l'alcool, la poudre à usage militaire, etc.).

- Domaines où le fédéral légifère entièrement mais où il administre conjointement avec les cantons: organisation militaire, police des étrangers, tenue des registres de commerce et des titres fonciers, énergie atomique.

- Domaines où le fédéral légifère plus ou moins complètement mais dont l'administration est entièrement laissée aux cantons: police des eaux et forêts, utilisation des forces hydrauliques et de l'énergie électrique, chasse et pêche, police sanitaire, protection ouvrière, instruction primaire, travaux publics, jeux et loteries, professions libérales, banques, etc.

- Domaines exclusivement de la compétence des cantons mais dont le fédéral peut, au nom de l'intérêt national, contrôler l'administration: notamment certains travaux publics.

En résumé, c'est un modèle de centralisation politique avec une forte décentralisation administrative. On y constate une centralisation considérable des pouvoirs, et elle englobe l'essentiel des domaines économiques et sociaux. Mais les cantons y jouent un rôle indispensable, ils sont consultés, concourent à l'exécution et à l'application des lois et mesures édictées par le gouvernement fédéral. Ce rôle implique une extension considérable de l'appareil bureaucratique cantonal et une augmentation parallèle des dépenses des cantons dans un processus que l'on peut qualifier de décentralisation administrative. L'avantage de celle-ci, c'est qu'elle permet d'assurer de meilleurs contacts avec la population grâce aux fonctionnaires cantonaux, mieux à même d'évaluer les besoins de cette dernière et l'impact des politiques pratiquées. L'autonomie cantonale est d'ailleurs relativement poussée, car, dans de très nombreux domaines, les cantons disposent d'une marge de manoeuvre remarquable pour l'application et l'adaptation des lois et des décisions du gouvernement central.

2.2.2 États-Unis, fin du dualisme

Les États-Unis ont connu, eux aussi, une confédération. C'est également, tout comme en Suisse, en réaction contre les faiblesses de celle-ci qu'ils ont construit un État fédéral fort. Notamment en matière de défense et de politique extérieure mais également dans le domaine économique. À une époque où l'intervention de l'État dans l'économie est encore relativement faible et où le gouvernement des États (par opposition au fédéral) est la règle, cette contribution confère déjà

en gros les pouvoirs essentiels retrouvés dans les constitutions modernes des États fédéraux. En matière économique, parmi les plus importants signalons: le pouvoir d'émettre la monnaie, d'en fixer la valeur ainsi que celle des monnaies étrangères (sur le territoire national), de faire des emprunts sur le crédit national, d'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de veiller à la prospérité générale (clause permettant plus tard des interprétations fort larges), de réglementer le commerce avec les nations étrangères et entre les divers États membres de la Fédération. Notons que la clause de la compétence en matière de commerce interétatique permettra au gouvernement central de s'immiscer dans de nombreux domaines économiques et sociaux que l'on aurait pu considérer comme relevant de la juridiction des États. À cela s'ajoute le droit d'établir des lois uniformes en matière de faillite, de protéger les inventions et leurs auteurs en ce qui concerne les découvertes, d'établir des bureaux de poste dans tout le pays. Enfin, il y a les possibilités d'extension générale que fournit la clause dite des pouvoirs implicites, en fonction de laquelle le Congrès peut «faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise en application des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente constitution, soit le gouvernement des États-Unis, soit tous les départements ou les officiers qui en dépendent».

Certains défenseurs de l'autonomie des États ont été jusqu'à dire que le gouvernement central ne disposait que des pouvoirs expressément délégués (par l'article 1, section 8). Mais ils semblaient ignorer la présence de la clause sur les pouvoirs implicites, de sorte que l'amendement sur les pouvoirs résiduaires pouvait facilement être entravé dans son application par d'autres dispositions. Mentionnons également ici le «supremacy article», où il est dit textuellement que la Constitution et les lois des États-Unis qui seront faites en conséquence de celle-ci constituent la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque État et cela, nonobstant les dispositions contraires insérées dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des États. Les mêmes dispositions s'appliquent en ce qui concerne les traités faits sous l'autorité des États-Unis, ces derniers ayant également force de loi dans les conditions précitées.

Nous nous sommes limités à la constitution écrite, laissant de côté l'énorme développement constitutionnel que représentent les lois fédérales, les décisions des tribunaux, les comportements politiques, etc. Dans l'immense majorité des cas, les amendements à la constitution sont donc de nature informelle. Ainsi, les dispositions prises dans le cadre du New Deal des années trente représentent des changements majeurs par rapport au texte et à l'esprit de la constitution de 1787. Cette dernière n'a cependant jamais été amendée pour intégrer les éléments essentiels du changement effectué en ce qui concerne l'extension du rôle de l'État fédéral dans de nouveaux domaines. Certes, comme nous l'avons rappelé, les constituants avaient formulé des clauses importantes comme les clauses sur la monnaie, le commerce interétatique, le pouvoir de veiller à la prospérité générale, etc. Mais ils n'auraient pas pu imaginer qu'un jour le gouvernement central entrerait systématiquement dans un domaine nouveau comme celui des lois sociales, ni surtout qu'il mettrait de l'avant des politiques économiques de nature à remettre en question le laissez-faire libéral. Or ce comportement a été accepté dans une large mesure, malgré les réactions plus ou moins fortes que l'on observe de nos jours.

2.2.3 Allemagne, vers un État unitaire?

La Constitution fédérale allemande est plus récente (1949), plus précise et plus contraignante que la «vieille» constitution des États-Unis. Elle se veut un modèle de fédéralisme coopératif et de démocratie sociale (principe d'ailleurs inscrit dans la Constitution) mais il constitue le modèle le plus poussé de la centralisation politique - décentralisation administrative, sans plusieurs contre-poids relevés en Suisse (référendum, initiative populaire, etc.).

Comme en Suisse, le droit fédéral (national) prime le droit des Länder (art. 31). Ceci, du moins à première vue, semble régler d'avance tout conflit de juridiction dans les domaines législatif et administratif.

Quant à la répartition des pouvoirs, elle s'opère comme suit. Primo, les pouvoirs législatifs attribués par la constitution au gouvernement central (fédéral) exclusivement et qui sont en grande partie ceux que l'on retrouve dans les autres États fédéraux: la fédération assure les relations avec les États étrangers mais avant la conclusion d'un traité modifiant la situation spéciale d'un land, ce dernier doit être consulté en temps utile. De plus, dans les limites de sa compétence législative, le land peut conclure des traités avec des États étrangers mais seulement avec l'assentiment du gouvernement central.

Dans les matières à incidence économique, ces pouvoirs exclusifs concernent le change, le crédit et la monnaie, les poids et mesures, le commerce extérieur, les droits de douane, la circulation des marchandises, les mouvements de paiement avec l'étranger, les traités de commerce, la navigation, les postes et télécommunications, les transports aériens, la protection de la propriété individuelle, plus quelques autres éléments découlant de ce qui précède.

La fédération a en outre le droit (article 75) d'édicter des règles générales sur le statut des personnes au service de la fonction publique des Länder, communes et autres organismes (ce qui, dans le cas des provinces canadiennes, serait également inacceptable). Les mêmes droits d'intervention existent en ce qui concerne le statut général de la presse, de l'industrie cinématographique, la chasse, la protection des sites naturels, la répartition des terres, l'aménagement de l'espace et le régime des eaux.

Les pouvoirs résiduaires sont attribués aux Länder dans la mesure où les pouvoirs législatifs ne sont pas conférés à la Fédération par la loi fondamentale, ce qui implique non seulement les pouvoirs exclusifs de celle-ci mais également la législation concurrente si la fédération le veut. Et c'est ainsi que les choses se compliquent, comme nous allons le voir.

Secundo: les pouvoirs concurrents. Contrairement à ce qui existe aux États-Unis, il y a ici une longue énumération de domaines où les Länder ont le pouvoir de légiférer, tant que et dans la mesure où la fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer (art. 72). Il est clairement spécifié que dans ces domaines, le fédéral a le droit de légiférer, s'il estime qu'une question ne peut être réglementée efficacement par les législateurs des différents Länder, ou parce que la

réglementation d'une matière par une loi de land pourrait toucher les intérêts d'autres régions ou de la collectivité nationale. Il peut le faire également si «la protection de l'unité juridique ou économique» s'impose et notamment «le maintien de l'homogénéité des conditions de vie au-delà des frontières d'un land». C'est évidemment plus qu'il n'en faut pour justifier l'intervention du gouvernement central, qui pourra donc agir au nom de l'efficacité, de l'unité et de l'homogénéité nationale, trois concepts axés sur la priorité du national.

Parmi les pouvoirs concurrents, relevons en particulier les suivants: le droit civil et le droit pénal, l'organisation et la procédure judiciaire, l'état civil, le droit d'association et de réunion, le droit de résidence et d'établissement des étrangers, les réfugiés; dans le domaine économique, les mines, l'industrie et l'énergie (y compris l'énergie atomique), les professions industrielles et commerciales, les banques et les bourses, les assurances de droit privé, l'expropriation, la prévention des abus économiques (législation anticartels), la production agricole et forestière, la pêche en mer, les biens fonciers, les transports (chemins de fer, trafic routier, navigation) non mentionnés dans les pouvoirs exclusifs, les communications, etc.; dans le domaine social: droit du travail, organisation sociale des entreprises, placements, assurances sociales, chômage, etc.

Tertio: les pouvoirs des Länder. Il reste finalement peu de pouvoirs à attribuer aux Länder quand on considère la quantité et l'importance des pouvoirs attribués dans les deux catégories précédentes. On constate ici combien certains auteurs risquent de simplifier les choses en déclarant que lorsque les pouvoirs résiduaires sont attribués aux gouvernements intermédiaires on a beaucoup de chances d'avoir un État fédéral décentralisé. Cela aurait pu être le cas si l'énumération des pouvoirs exclusifs du gouvernement central était limitée mais pas dans le cas des constitutions plus récentes où l'essentiel a été prévu avec précision. Cependant, même dans le cas d'une constitution beaucoup plus ancienne comme celle des États-Unis, des clauses très générales comme les clauses sur le commerce interétatique ont permis des interprétations et des interventions considérables de la part du gouvernement central aux dépens des pouvoirs résiduaires laissés aux États.

En R.F.A., les pouvoirs résiduaires se trouvent surtout dans le domaine de l'éducation et de la culture. Mais ces pouvoirs des Länder peuvent entrer en conflit avec ceux du fédéral en matière de télécommunication (voir à ce sujet les problèmes posés par la création d'une seconde chaîne de télévision en 1961). Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, tel celui de l'application du Concordat à l'encontre du droit de certains Länder, on constate combien il est devenu difficile d'empêcher l'intrusion du gouvernement central dans ce dernier refuge des droits des Länder.

En conclusion, de plus en plus d'observateurs étrangers et allemands estiment que la marge de manoeuvre des Länder diminue. Les plus pessimistes estiment même que l'on évolue vers un État quasi unitaire déconcentré et avec une forte décentralisation administrative. Ce modèle convient probablement à ce pays dont la nature est très différente de celle du Canada.

2.2.4 Canada, comparaisons

Une comparaison rapide avec le Canada nous montre qu'au départ la Constitution de 1867 confie également l'essentiel des pouvoirs au gouvernement central. De plus, contrairement aux trois États précités, ce palier de gouvernement se réserve les pouvoirs résiduels. Le «Canada Act» de 1982, tout comme les «amendements économiques» en Suisse et en R.F.A. après la seconde guerre mondiale se situent dans cette dynamique centralisatrice, de même qu'en ce qui concerne la charte des droits et des libertés. Cette dernière fait partie aussi des trois autres constitutions et il est vrai qu'elle est une source de pouvoirs additionnels pour le fédéral, notamment via les interprétations des cours de justice, comme on le constate aux États-Unis avec la Cour suprême. D'autre part, la résistance de certaines provinces, mais surtout au Québec, explique en partie un certain nombre d'«accommodements» divers en matière de partage des ressources financières, de programmes conjoints avec possibilité d'«opting out», etc., faisant en sorte que les pratiques constitutionnelles sont plus complexes qu'il n'y paraît, surtout si l'on ajoute les «amendements informels».

Nous pensons que l'autonomie des provinces et leurs possibilités (pour les plus importantes) sont relativement plus poussées, en fait, que celles des Länder et surtout des Cantons suisses. Mais leur marge de manoeuvre se situe néanmoins dans le même cadre et les mêmes grandes limites systémiques, à savoir celles d'un État fédéral.

2.3 Arbitrage et rôle d'intégration nationale des Cours suprêmes

2.3.1 États-Unis, intégration économique, fédéralisation des «civil rights»

Aux États-Unis, tout de suite, sous le juge en chef (Marshall), la Cour suprême a établi clairement son droit de regard sur la constitutionnalité des lois du fédéral et des États. Elle s'érige ainsi en arbitre suprême des conflits entre différents paliers du gouvernement et en gardienne de la Constitution.

Elle rejette tout d'abord les prétentions à la souveraineté de certains États membres et agit ainsi au nom de l'unité nationale. Ensuite, en voulant défendre les principes de base du système capitaliste naissant contre certains types d'intervention étatique, le judiciaire va indirectement et paradoxalement renforcer les pouvoirs du gouvernement central. En effet, au cours du dix-neuvième siècle et au début de ce siècle, la Cour suprême déclare contraires à la constitution toute une série de dispositions législatives formulées par plusieurs États en matière économique et sociale. Étant donné qu'à cette époque le gouvernement central intervenait relativement peu, les occasions de conflit avec le judiciaire étaient moins nombreuses.

Lors des deux grandes guerres mondiales et surtout lors de la crise des années trente, une plus grande intervention des pouvoirs publics étant nécessaire, la mobilisation économique qui caractérise ces périodes sera réalisée par le gouvernement central. Bien que réticente à certaines formes d'intervention (voir son rejet du New Deal au début), la Cour va finalement s'incliner.

Le gouvernement central pourra occuper des champs que le judiciaire avait en partie contribué à laisser plus ou moins fermés aux deux niveaux de gouvernement. Ainsi, après avoir longtemps défendu la thèse selon laquelle les relations de travail et d'une façon générale la réglementation de l'économie n'étaient pas de la compétence du gouvernement central, le judiciaire va changer radicalement ses positions. Dans la célèbre cause «National Labor Relation Board contre Steel Corporation», en 1937, la Cour suprême reconnaît que la production et la distribution de biens et de services dans le cadre d'un marché national ressortent de la compétence du Congrès national (en vertu de la clause du commerce interétatique mentionnée plus haut).

Lorsque la Cour s'est opposée à l'interventionnisme de l'État fédéral, elle a invoqué notamment la clause du *due process* (protection des contrats et du droit de propriété individuelle, etc.) et souvent également la clause des pouvoirs résiduaires des États, invoquant à l'occasion le principe de la souveraineté des États (même jusqu'en 1976 lors de l'affaire «National League of Affairs où le fédéral fut désavoué dans sa tentative de contrôler les salaires minima payés par les États à leurs employés.

D'autre part, quand elle a voulu justifier le processus de centralisation des pouvoirs économiques, elle s'est servie de la clause dite de la suprématie nationale ou de la clause du commerce interétatique. Cumulée avec celle des pouvoirs implicites, elle permettait d'étendre considérablement le champ d'application de cette dernière (clause «élastique»).

En matière de Droits de l'Homme, on observe la même tendance à long terme même si cette matière est restée beaucoup plus longtemps une chasse gardée des États. L'adoption du 14e amendement et la doctrine de l'«incorporation» a permis finalement d'appliquer aux États un certain nombre de *civil rights* et d'étendre la portée du *due process* et de l'*Equal protection*. Ici aussi on connaîtra une phase d'accélération très rapide mais elle se situe seulement dans les années cinquante avec la Cour Warren.

On a vu que ce processus, à première vue limité aux droits de l'Homme, a eu des répercussions considérables, même en matière économique et contribué à affaiblir ici également l'autonomie des États. On le constate non seulement en matière d'éducation mais aussi d'une façon générale dans le système pénitentiaire, les services de santé, le mode de scrutin, etc. Elle a forcé les États et les gouvernements locaux à pratiquer une désagrégation effective (contrôlée étroitement par la Cour suprême et les autres tribunaux fédéraux) et poussé à la mise en place de mécanismes plus démocratiques. À côté de plusieurs aspects nettement positifs et progressiste de cette «nationalisation des libertés» américaines, il y a des effets négatifs pour les États. Ainsi, le juge en chef Rehnquist estime que la Cour suprême, sous Warren, a usurpé les pouvoirs législatifs que la Constitution avait réservés aux États, d'autant plus que les améliorations exigées avaient de fortes implications financières pour les États et les gouvernements locaux. Avec les nominations de Reagan et de Bush cette poussée a été freinée, voire même arrêtée mais il est virtuellement impossible de revenir en arrière dans ce long processus fait de hauts et de bas où finalement, l'immense domaine des droits et libertés est «nationalisé» et tombé sous le contrôle d'une cour suprême aux pouvoirs considérablement renforcés de ce fait. On semble

d'ailleurs observer la même tendance bien qu'avec des degrés et des rythmes différents, dans les autres États fédéraux abordés ici.

2.3.2 Allemagne, centralisation économique

En R.F.A., la Cour Constitutionnelle comporte deux chambres, la première a juridiction sur les droits de l'Homme qui n'impliquent pratiquement pas les relations fédéral-Länder car ici le problème a été immédiatement et définitivement tranché, la Constitution s'appliquant également aux deux niveaux de gouvernement et sans restriction.

C'est la seconde chambre qui traite les conflits entre le fédéral et les Länder ou entre les Länder eux-mêmes. D'autre part, dans cette société à haut niveau de consensus (du moins avant la réunification des deux Allemagne) ces conflits sont peu nombreux. Dans cette perspective et ce contexte, quel rôle cette cour peut-elle jouer? Se contente-t-elle de laisser l'évolution suivre son cours ou contribue-t-elle à l'accélérer? Ou bien, soucieuse de l'«équilibre fédéral», s'efforce-t-elle de protéger ce qui reste de l'autonomie des Länder? Dans quelle mesure cette préoccupation est-elle présente lorsqu'elle doit trancher les litiges soumis par les gouvernements?

On peut distinguer trois catégories de conflit, ceux de nature purement fédérale (partage des pouvoirs), ensuite ceux qui sont fédéraux également mais avec de fortes implications politiques (au sens partisan du terme) opposant le gouvernement fédéral à d'autres formations politiques. Ces conflits constituent la majorité Enfin, il y a les conflits entre les deux paliers de gouvernement (un ou plusieurs Länder contre le gouvernement fédéral) sur des questions de nature non fédérale, on les appelle conflits quasi fédéraux. Voir, par exemple, le conflit opposant la Bavière à un gouvernement social démocrate, en 1974, sur la question de l'avortement. La Cour a estimé que le gouvernement de Bonn n'avait pas respecté la Constitution puisque le Bunderstat (Chambre des Länder) n'avait pas donné son accord sur ce projet à «caractère fédéral». En réalité, c'était un conflit entre deux visions différentes et deux partis différents, sur une question morale. Les deux décisions les plus importantes relèvent de la seconde catégorie. Dans l'affaire du Concordat (1957), la Basse Saxe exigeait que l'éducation publique soit non confessionnelle pour toutes les écoles en dépit des accords signés entre le gouvernement allemand et le Vatican. La Cour reconnaît que le gouvernement fédéral a des obligations internes découlant des traités signés avec des gouvernements étrangers mais, d'autre part, le domaine de l'éducation est de juridiction «provinciale» (des Länder) exclusive. Finalement, le traité est déclaré inapplicable. Dans le cas de la Télévision (1961) le gouvernement fédéral voulait créer une seconde chaîne de télévisions publiques organisées par les Länder en collaboration avec les entreprises privées. La Cour a reconnu la compétence exclusive du fédéral en ce qui concerne les aspects techniques des transmissions et communications mais la télévision est un phénomène culturel relevant des Länder quant au contenu et aux programmes.

L'immense champ des pouvoirs concurrents - mais avec suprématie du fédéral, s'il décide de légiférer - rend précaires beaucoup de décisions de la Cour, du moins dans le champ en question dont les différentes zones sont occupées graduellement par le gouvernement central et ce, au nom du fédéralisme coopératif et du besoin de coordination à l'échelle nationale. La Cour constitutionnelle a été obligée de suivre le courant, tandis que les réactions à première vue autonomistes du sud se situaient davantage dans la perspective «contre-poids conservateurs» contre «interventionnisme étatique social démocrate» à Bonn et dans les Länder dominés par ce parti, au nord en particulier. Le clivage nord-sud suivant donc, lui aussi, la ligne partisane politique, tandis que la dimension proprement fédérale (autonomie des Länder) glissait au second plan. Quant aux conflits directement fédéraux évoqués plus haut et transcendant les lignes de partis, ils sont moins nombreux et moins importants. De l'économie générale des décision se dégage une tendance nette en faveur de l'autonomie des Länder. En se fondant sur le fait que les pouvoirs concurrents (avec suprématie fédérale) couvrent de nombreux domaines étudiés ici, la Cour aurait pu logiquement pencher en faveur du gouvernement central. Mais elle a préféré s'appuyer sur la clause des pouvoirs résiduels, qui en Allemagne fédérale appartiennent aux Länder, et des pouvoirs implicites. Elle s'est fondée sur le principe voulant que tous les pouvoirs du fédéral doivent être explicites. Et quand ces pouvoirs sont ambigus ou imprécis, le doute profite aux Länder. Cependant, en matière de finances et d'administration, où les jugements de la Cour favorisent les États membres, les pressions en faveur d'une plus grande uniformisation - et donc d'une centralisation - continuent de s'exercer, ici aussi.

À noter également que, lorsque la Cour invoque le principe de la *Bundestreue* (fidélité au fédéralisme), elle le fait pour tenter de rétablir un «équilibre fédéral» rompu unilatéralement par le gouvernement central, mais d'une façon générale dans un climat différent de celui qui a prévalu parfois aux États-Unis ou au Canada, par exemple, lors de l'affrontement de certains États (37) ou provinces avec les institutions centrales.

Finalement, on ne peut comprendre dans toute sa dynamique le rôle de la Cour constitutionnelle en tant qu'arbitre présumé du fédéralisme qu'en le situant dans l'ensemble des mécanismes du système politique allemand.

Dans cette perspective, son rôle et ses impacts sont différents de ceux des Cours suprêmes américaine et canadienne. On a l'impression qu'en République fédérale d'Allemagne les juges de la Cour constitutionnelle, conscients de l'ampleur de la centralisation opérée dans ce pays, ont voulu en quelque sorte freiner celle-ci au nom de la *Bundestreue*.

N'ayant pas à traiter des conflits aussi sérieux et aussi nombreux - pour le fédéralisme - que les Cours précitées, sa tâche en fut facilitée, surtout, dans la mesure où elle ne faisait que suivre une évolution en cours, se contentant de la ralentir dans certaines descentes ou courbes un peu brusques.

En ce sens, la Cour constitutionnelle est à la fois un élément de la superstructure d'une société et un indicateur significatif de son évolution et de son système politique avant la réunification des deux Allemagne.

2.3.3 Suisse, prédominance du droit fédéral

En Suisse, le système judiciaire est très décentralisé administrativement parlant mais il est centralisé pour les éléments de base. Tout d'abord, contrairement au Canada et aux États-Unis, le code civil est fédéral (de même que le code pénal). Deuxièmement et surtout, le Tribunal fédéral doit, selon la Constitution, appliquer les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Mais il n'a pas à examiner leur constitutionnalité. Les arrêtés du gouvernement basés sur une délégation du législateur fédéral ne sont pas soumis au contrôle précité, le Tribunal se bornant à constater si l'on a observé la loi fédérale.

Par contre le contrôle de la constitutionnalité des lois et autres décisions des Cantons sont de la compétence du Tribunal fédéral. L'ensemble de ces caractéristiques l'apparentent davantage aux structures judiciaires d'un État unitaire. Le Tribunal fédéral exerce des fonctions comparables à celles des cours administratives au sein de ce dernier.

On ne peut donc pas dire qu'il joue un rôle d'arbitre fédéral sauf dans la dimension horizontale, c'est-à-dire à l'occasion de conflits entre cantons. Par contre, sa fonction d'intégration nationale y est beaucoup plus poussée que dans les trois autres États fédéraux étudiés, parce que au départ, la Constitution l'a amputé d'une de ses fonctions. Ce qui confère au fédéralisme suisse un caractère beaucoup moins «décentralisé» qu'on ne le pense à première vue, du moins en ce qui concerne la codification et l'interprétation de la Constitution, deux éléments fondamentaux pour l'autonomie régionale. Les tribunaux cantonaux exercent une grande activité et utilisent beaucoup de personnel pour l'application des lois et des codes fédéraux et en matière de droit cantonal le dernier recours se fait devant le Tribunal fédéral (comportant huit sections). Ce n'est certes pas un modèle inspirant pour une société comme le Canada où les aspirations à l'autonomie reposent sur d'autres fondements et dans une problématique très différente.

2.3.4 Canada, comparaisons

Au Canada, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres (et ancêtre de la Cour suprême) avait contribué à renforcer les pouvoirs du Parlement central, en confirmant notamment l'étendue de la clause permettant à celui-ci de légiférer au nom de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada (Affaire Russell contre la Reine, 1882). Mais presque au même moment (dans l'arrêt Citizens Assurance contre Parsons de 1881), ce même tribunal avait tenu à limiter la compétence du gouvernement du Canada en matière de réglementation du commerce.

En 1883 (Hodge contre la Reine), à propos de la constitutionnalité d'une loi ontarienne sur les alcools, la cour en question affirme que dans les limites de leurs pouvoirs (article 92) les

provinces exercent un «pouvoir souverain». Ce concept fut fréquemment utilisé aux États-Unis par les partisans de Calhoun, mais la guerre de Sécession devait l'écarter définitivement. Dans deux autres affaires mettant en cause les pouvoirs du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, Lord Watson confirme, d'une part, l'indépendance des provinces dans leur sphère de compétence et précise, d'autre part, qu'en ce qui concerne la compétence résiduelle le gouvernement central n'a pas le droit d'empiéter sur la juridiction d'une législature provinciale, quand celle-ci agit à l'intérieur des dispositions de l'article 92. Cette décision revêt beaucoup d'importance, car, à cette époque, elle est considérée comme un coup d'arrêt pour les visées interventionnistes d'un gouvernement central tenté d'envahir les zones grises, chose qu'il ne pouvait plus faire qu'en invoquant, motifs à l'appui, l'argument suprême de l'intérêt national.

Pour plusieurs observateurs se déroule alors une longue période au cours de laquelle le Comité privé penche en faveur de l'autonomie provinciale, même quand Haldane succède à Watson en 1925. Haldane déclare alors que les pouvoirs du Parlement du Canada en matière commerciale ne doivent être utilisés que dans des circonstances exceptionnelles. Il coupait en quelque sorte les possibilités d'intervention de ce gouvernement dans les matières non prévues par la constitution et qu'il aurait pu réglementer en étendant l'interprétation et la portée de la clause sur le commerce. Aux États-Unis, c'est précisément grâce à une interprétation fort large de la clause sur le commerce interétatique que le gouvernement de Washington a pu s'intégrer dans de nombreux domaines, n'ayant que des rapports fort lointains avec le commerce (les conditions de travail, par exemple).

En matière de législation sociale, le Conseil privé venait confirmer (en 1925) que ce domaine relevait bien des provinces et ce, à un moment où le gouvernement central était tenté de fixer un minimum de conditions de travail, comme devait le faire plus tard Franklin Roosevelt lors du New Deal. Mais contrairement à la Cour suprême des États-Unis menacée par un président ulcéré de voir son programme économique et social bloqué par le judiciaire, le Comité privé jouissait à Londres de toute l'indépendance voulue.

Avec la grande crise des années trente, qui frappe également le Canada, on pouvait s'attendre à ce que le Comité privé reconnaisse au moins en partie la nécessité d'une intervention du gouvernement central, car ici aussi il y a une sorte de New Deal pratiqué d'abord sous le gouvernement Bennett (1935) et ensuite sous Mackenzie King jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. De cette période on retient surtout une décision prise sous la direction de Lord Sankey (1932), reconnaissant que le fédéral pouvait légiférer en matière de radio-communication. Cette décision verra d'ailleurs son prolongement en 1978, lorsque la Cour suprême du Canada accordera au gouvernement fédéral la juridiction exclusive sur la cablo-diffusion.

Ce même Comité privé (présidé par Lord Atkin) va cependant déclarer (en 1937) que trois conventions de l'Organisation internationale du Travail sont inapplicables aux provinces. Ces conventions avaient trait au salaire minimum, à la durée du travail et au repos hebdomadaire et elles avaient été soumises au Parlement du Canada sous forme de lois. Le rejet de ces lois fut justifié par le fait que seules les provinces avaient le pouvoir de légiférer pour l'exécution d'un

traité pourtant voté par ledit Parlement national mais dont la matière était de juridiction provinciale. Le gouvernement central eut un réflexe de défense comparable à celui du président Roosevelt, mais qui prit des formes différentes; en l'occurrence on estima qu'il était plus que temps d'avoir une Cour suprême canadienne, surtout après l'adoption du statut de Westminster. Certaines provinces tenaient encore au comité judiciaire du Conseil privé de Londres, reliquat d'un passé impérial qui, à plusieurs égards, leur avait été favorable, du moins en termes de pouvoirs et d'autonomie politique.

Après la crise et la Seconde Guerre mondiale, marquées ici comme dans les trois autres pays par une centralisation considérable des pouvoirs du gouvernement national, on observe des réactions autonomistes dans quelques provinces, dont le Québec. Mais, comme l'écrit McWhinney, «la canadianisation de la Cour d'appel en dernier ressort, sera finalement opérée en 1949, elle était essentiellement le produit du nationalisme juridique anglophone canadien». Depuis que la Cour suprême du Canada exerce ses fonctions, ses arrêts font en général dans le sens du courant centralisateur mais non d'une façon linéaire. Ainsi, dans l'affaire Dairy Industrial Act de 1950, elle déclare que le gouvernement central n'a pas le droit d'empêcher la vente de margarine, confirmant ainsi l'étendue de l'article 91 (section B) de la constitution en ce qui concerne la propriété et les droits des provinces.

Tout en s'efforçant de faire respecter ce qu'il est convenu d'appeler un fédéralisme coopératif, la Cour suprême du Canada s'est trouvée dans une position difficile en raison du comportement du gouvernement d'Ottawa, trop souvent tenté de la mettre au pied du mur. Ainsi, dans le conflit opposant ce dernier aux provinces en ce qui concerne les droits sur les minerais au large des côtes (off shore), l'avis attribuant la priorité de ces ressources naturelles au gouvernement du Canada fut contesté par les provinces s'estimant lésées. En l'occurrence, la Cour suprême avait déclaré que la Colombie britannique n'avait pas le droit d'explorer et d'exploiter le socle continental, puisque ce dernier se situe en dehors des limites de cette province et que seule le gouvernement canadien est reconnu par le droit international pour appliquer la convention internationale de 1958 en cette matière. Elle allait ainsi dans le sens des exigences de ce gouvernement réclamant le monopole de ces ressources en fonction des pouvoirs résiduaires de l'article 91 et également en vertu de son droit de gérer les affaires étrangères ou les affaires transcendant les limites provinciales.

En 1978, elle donnait également raison à ce gouvernement en lui reconnaissant, répétons-le, une juridiction exclusive sur la câblo-diffusion, malgré les protestations du Québec. Plus récemment, ses avis nuancés quant au droit que s'arrogeait le Premier ministre Trudeau au sujet du rapatriement de la constitution lui valurent une approbation générale. Par contre, son «constat» de l'inexistence du droit de veto de la province de Québec en matière d'amendement constitutionnel renforce l'idée que se font les autonomistes de cette province à son sujet, à savoir qu'elle est un instrument supplémentaire de la «machine centralisatrice».

En réalité, la marge de manoeuvre de cette Cour est relativement limitée, et tant qu'elle reste la gardienne de la constitution actuelle, elle peut difficilement s'écarter de la tendance qui

caractérise celle-ci depuis sa création et le Canada Act de 1982. Ce dernier, avec l'«incorporation» des droits et libertés dans la Constitution ne lui laissa guère de choix quant au fond, en ce sens que c'est un domaine considérable d'intervention des pouvoirs publics qui est tombé sous la coupe du fédéral.

En fin de compte, la Cour suprême du Canada se comporte-t-elle d'une façon différente des deux autres cours? Oui, dans une certaine mesure parce qu'elle est consciente en général des différences de contexte et des exigences d'autonomie de plusieurs provinces et du Québec en particulier. Cependant, à long terme, on observe une convergence dans le comportement des cours lorsque l'on analyse leurs décisions les plus importantes. Cette convergence n'est pas synchronique puisque les points de départ et d'arrivée sont très différemment étalés dans le temps et l'espace. Mais elle comporte des points communs essentiels, révélés par l'utilisation des mêmes concepts de base pour justifier les décisions. Ainsi, la notion de pouvoirs exclusifs (basée sur les pouvoirs exclusifs du fédéral en matière économique tels que prévus dans les constitutions) est invoquée d'une façon extensive allant souvent bien au-delà d'une stricte interprétation de la Constitution, surtout au cours des années formatives et dans les périodes de crise. Il y a aussi la clause de la suprématie des lois fédérales sur les lois des Länder ou des États. Dans le cas des États-Unis, elle s'étend à l'application des traités même dans les matières résiduaires qui relèvent des États.

Au Canada, dans l'article 91 il y a un préambule où il est dit que le Parlement canadien peut faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignés exclusivement aux provinces. Les juges du Conseil privé ont tenté d'en limiter la portée en ce qui concerne l'autonomie des provinces. Mais de nos jours cette clause présente encore de sérieuses difficultés d'interprétation et des doutes quant à son extension dans le cadre de l'«Emergency Doctrine» (urgence nationale). C'est sur cette base que la Cour suprême a validé la suprématie de la Loi Anti-Inflation de 1975 et un programme de prix et salaires applicable aux provinces également.

Ceci nous permet d'introduire un autre concept «révélateur» de tendance, celui des pouvoirs implicites permettant aux cours d'accroître les pouvoirs exclusifs du fédéral. À l'article 1, Section 8 (Constitution des États-Unis), on a la «necessary and proper clause», clause permettant de faire toutes les lois nécessaires et convenables pour mettre en application les pouvoirs précités. Cette clause dite élastique, «elastic clause», a permis à la Cour suprême d'effectuer des interprétations fort extensives dans un nombre considérable de domaines relevant des pouvoirs résiduaires des États. Un des cas les plus célèbres est la clause du commerce interétatique qui a permis de légiférer dans des domaines concernés très indirectement par celle-ci mais relevant par contre de la législation sociale des États.

En parlant des cadres constitutionnels, nous avons souligné la portée très variable des pouvoirs concurrents et des pouvoirs résiduaires d'une constitution à l'autre. On constate que tout comme dans le cas des pouvoirs exclusifs, il est de plus en plus difficile d'en préciser les limites et de trancher en conséquence. Une stricte séparation des pouvoirs entre paliers de gouvernement et

surtout une répartition en catégories s'excluant mutuellement est complètement dépassée par les faits. Au lieu de parler de fédéralisme dualiste, on élabore des doctrines portant sur un nouveau fédéralisme, un fédéralisme coopératif.

Mais, au même moment, on évoque la supériorité du droit national dans un nombre croissant de domaines, la préemption des lois fédérales ou la doctrine de la dimension nationale (au Canada, par exemple) qui «fédéralise les compétences». En dépit de réactions d'une ampleur variable selon les contextes, il semble que ces concepts ou expressions révèlent une convergence de tendances en ce qui concerne le centre décisionnel principal des systèmes étudiés.

Autre phénomène à suivre également, celui des effets d'entraînement des décisions des cours. Celles-ci, en collaboration avec d'autres institutions, en arrivent par touches successive à créer un ordre constitutionnel nouveau. Il sera d'autant plus différent de la constitution originale que celle-ci est ancienne et relativement peu précise par rapport aux constitutions plus récentes comme celle de la R.F.A. À cela s'ajoute le fait que certaines constitutions comme celles du Canada et des États-Unis sont difficilement amendables, d'où la prolifération de décisions judiciaires amendant de façon informelle les dites constitutions, ce qui, toute proportion gardée, est beaucoup moins le cas en R.F.A. où les amendements formels ont été plus nombreux et plus importants.

2.4 Sénats fédéraux et défense de l'autonomie «provinciale»

Dans l'État fédéral, la chambre haute, appelée aussi chambre fédérale, a théoriquement deux rôles principaux à jouer. Le premier, commun à toutes les chambres hautes (y compris dans les États unitaires) consiste à exercer un rôle de modérateur, voire de frein (allant jusqu'au veto absolu) à l'égard de la chambre basse. Dans le cas des régimes parlementaires, ce «contre-poids» joue en même temps contre le gouvernement qui est fortement imbriqué dans la première chambre. Le second rôle vise à mieux représenter et défendre les intérêts et l'autonomie interne des unités fédérées.

Dans le cas des trois États fédéraux, États-Unis, Suisse, R.F.A., ayant connu l'expérience d'une ou plusieurs confédérations, la chambre haute garde, au moins lors de sa genèse, quelques traces de cette «périphéralisation», processus au cours duquel les unités politiques membres de la Confédération gardaient leur souveraineté et étaient théoriquement représentées sur un pied d'égalité.

2.4.1 États-Unis, un Sénat national

Aux États-Unis, sous les articles de la Confédération de 1781, les membres du Congrès étaient des délégués de la législature des États (souvent bicamérales, elles-mêmes) et n'avaient de comptes à rendre qu'à celle-ci. Ils étaient élus et payés par elle, pouvaient être l'objet de rappel («recall») et d'instructions et finalement ressemblaient davantage à un corps d'ambassadeurs. La Constitution de l'État fédéral de 1789 rejette le pouvoir d'instructions et de recall des États

et c'est le Trésor fédéral qui paie les sénateurs élus dans les États, tendant ainsi à «fédéraliser» le Sénat. Mais, d'autre part, l'égalité des États est reconnue quant à leur représentation (deux par État) quelle que soit leur importance démographique.

Telle quelle, cette chambre haute est la plus puissante de toutes celles que l'on rencontre dans les États fédéraux. Pour les affaires internes, à part l'introduction des projets de loi à caractère financier (qui de toute façon) sont pratiquement l'apanage du gouvernement, elle a les mêmes pouvoirs que la Chambre des représentants. Mais contrairement à cette dernière, elle a, en plus, le pouvoir de ratifier les traités internationaux, d'approbation des nominations à des postes vitaux tels que ceux de juges à la Cour suprême, les ambassadeurs (y compris les consuls), les chefs de département de l'exécutif fédéral et autres postes créés par la loi. Sa taille plus réduite (100 sénateurs contre 438 membres de la Chambre des représentants, et une durée de mandat triple (6 ans contre 2 ans), combinée avec les pouvoirs supplémentaires précités en faisaient donc théoriquement une chambre particulièrement bien équipée pour défendre les États et leur autonomie face aux intrusions du gouvernement central.

En réalité, ce rôle va dépendre de plusieurs facteurs dont certains ont été signalés plus haut. Le premier, fondamental, résulte du fait que la société américaine est devenue de plus en plus industrialisée et urbanisée tout en s'ouvrant progressivement sur l'extérieur avec les responsabilités internationales que ceci implique. Ce triple mouvement exige des interventions des pouvoirs publics transcendant les limites étroites des États et des régions. Autre facteur concomitant, les nécessités d'un marché commun interne poussent, sinon à supprimer, tout au moins à réduire le protectionnisme pratiqué par les États, États qui souvent ne sont que des créations artificielles (contrairement aux plus anciens) ou ne correspondent plus avec les nouvelles réalités économiques, même si certains d'entre eux ont des fondements culturels et historiques plus marqués, comme, par exemple, plusieurs petits États de la Nouvelle-Angleterre et du «Deep South». À noter d'ailleurs que pendant la guerre civile (1861-1865) les États du sud avaient formé une Confédération opposée à l'État fédéral des nordistes.

Tant que l'on pouvait encore évoquer le fédéralisme dualiste, le rôle de défenseur de l'autonomie des États était encore occasionnellement mentionné, sinon revendiqué, par certains sénateurs, surtout dans le sud. Mais parallèlement au déclin de ce rôle l'on observe une transformation de la chambre haute en une chambre d'intégration nationale sur une base essentiellement partisane (démocrates - républicains). Ce processus de nationalisation se concrétise avec l'amendement constitutionnel de 1913 (article 17) spécifiant que désormais les sénateurs ne seraient plus choisis par les États (notamment par leur législature) mais qu'ils seraient élus par le peuple de chaque État pour former le Sénat des États-Unis. Auparavant on avait assisté à une lente érosion du rôle précité, phénomène imputable aussi en partie à la carence de certains États du sud. Trop souvent, en effet, les «States Rights» (droits des États) étaient utilisés pour des causes aussi peu légitimes que le maintien de l'esclavagisme et plus tard de la ségrégation raciale ou la protection indue d'intérêts économiques dominant la scène locale ou exerçant des formes de monopoles inacceptables.

Après la guerre civile, on observe, rappelons-le, une intervention sans précédent du gouvernement central lors de la reconstruction et plusieurs amendements (13e, 14e, 15e) renforcent ses pouvoirs en matière de libertés individuelles. Le Sénat vote également, accélérant le processus de centralisation, dans les domaines de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des lois sociales.

L'analyse des projets de loi les plus importants démontre clairement que la défense de l'autonomie des États est passée à l'arrière-plan. On la voit cependant réapparaître, faiblement et provisoirement, lors de la phase d'accélération de la centralisation, à l'époque des premières mesures législatives du New Deal. Mais si on invoque encore la «souveraineté des «États», c'est pour la combiner avec le respect de la liberté individuelle (ou droit de propriété en particulier) dans une opposition commune à l'intervention de l'État en matière économique et sociale. À cette époque, plus que jamais, lorsque le Sénat est divisé, ce n'est certes plus selon un clivage States's Rights contre gouvernement central mais en fonction de l'opposition conservateurs contre libéraux, plusieurs sénateurs sudistes du Parti démocrate se situant d'ailleurs dans la première catégorie. De nombreuses alliances se forment en outre entre les représentants d'intérêts très divers. C'est un autre aspect du Sénat qui n'est plus une fédération de délégués des États mais une fédération d'intérêts qui s'entremêlent et qui ont comme commun dénominateur d'être forcés par les circonstances d'avoir une dimension suprarégionale ou nationale pour avoir quelque chance de succès. Les enjeux, les moyens et les principaux acteurs se retrouvent ensemble dans la Capitale fédérale, en même temps le siège central des principaux lobbies nationaux et internationaux. Quant aux pouvoirs du Sénat, en matière de relations internationales, ils sont souvent court-circuités par les présidents (voir les accords exécutifs qui remplacent les traités et n'ont pas besoin de l'accord du Sénat, par exemple). Mais dans la mesure où le Sénat veut être efficace dans sa participation à la politique étrangère, il est amené automatiquement à renforcer le processus de nationalisation et de centralisation. Il est donc devenu le Sénat des citoyens américains et non plus le Sénat des États.

2.4.2 Allemagne: une chambre fédérale avec deux vetos

En R.F.A., les reliquats de Confédération émergent sous une autre forme et dans une toute autre structure. Le Bundesrat actuel et le successeur du Reichsrat de la République de Weimar et, par delà celle-ci, des confédérations antérieures dont une comportait plus de 300 unités politiques diverses (après le Traité de Westphalie (en 1688) et une autre, dirigée par la Prusse et l'Autriche, comportait encore 39 États (Confédération germanique créée en 1815).

Dans l'État fédéral de 1919, le Reichsrat précité comprend les délégués (ministres plus administrateurs) des Länder. Ceux-ci votent en bloc et en suivant les instructions de leur gouvernement. Le Bundestat actuel a repris ces dispositions. Par contre, contrairement aux États-Unis et à la Suisse, la représentation est inégale et légèrement pondérée. Elle varie entre 3 et 6 délégués en fonction de la population des Länder représentés et ses pouvoirs sont nettement moins grands.

Ses membres peuvent présenter des projets de loi à la Chambre basse (Bundestag) via le gouvernement central. Ce dernier, de son côté, doit présenter ses propres projets au Bundesrat en premier lieu. Ils y sont étudiés par les représentants des Länder en liaison étroite avec leur propre administration. Ces représentants, nommés et révoqués par les gouvernements des Länder, participent ainsi à la fois à l'élaboration des lois fédérales et à l'administration de l'État fédéral. D'autre part, comme dans la plupart des parlements du monde, la majorité des projets de loi importants émanent du gouvernement et de son administration. Lors de leur passage au Bundesrat, les projets de loi sont rapidement confiés à des commissions spécialisées. En cas de désaccord avec le Bundesrat, le projet est soumis à une Commission de conciliation formée d'un nombre égal de membres de chaque chambre (onze chacune). La Commission n'est pas une «troisième chambre» car, une fois amendé, le projet de loi doit retourner devant chacune des deux chambres séparément pour un vote définitif. En cas de conflit insoluble, le Bundesrat n'a cependant pas de pouvoirs égaux à ceux du Bundestag. En effet, son droit de veto est limité aux matières dites fédérales, à savoir celles ayant une incidence sur les finances des Länder ou leur autonomie administrative. Les lois rentrant dans cette catégorie et nécessitant absolument l'accord du Bundesrat sont d'ailleurs appelées «lois d'approbation» (Zustimmungsgesetze). Dans les autres cas, il s'agit seulement d'un veto suspensif pouvant être renversé par la majorité absolue des voix du Bundestag.

Initialement donc, la dimension «autonomie des Länder» semble concrétisée dans les structures précitées puisque plus de la moitié des lois dépendent finalement de l'approbation de la chambre haute. Fait important à signaler, le champ d'intervention des lois dites d'approbation tend à s'étendre grâce à une interprétation plus large qui en a été faite, notamment devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Le Bundesrat revêt en outre et surtout un caractère administratif unique en son genre. C'est en quelque sorte une chambre d'intégration administrative des deux paliers de gouvernement. Il est le lieu de rencontre obligé non seulement des ministres mais également des hauts fonctionnaires et experts des deux «bords». Le véritable travail d'élaboration des lois, surtout celles à caractère technique plus prononcé, se fait au cours de ces réunions, précédées et suivies évidemment par de nombreux contacts de ministère à ministère sur une base ad hoc. Lorsqu'une décision est prise par les deux chambres, elle est appliquée par les Länder et leur administration dans la plupart des domaines sauf ceux relevant exclusivement d'une administration fédérale aux effectifs proportionnellement réduit par rapport à celle des Länder et des gouvernements locaux.

On a donc là un modèle très poussée de «centralisation politique - décentralisation administrative» où les Länder sont associés à la prise de décision dans des institutions nationales et ensuite responsables de son application sur le terrain. On le qualifie aussi de fédéralisme coopératif. Mais il est évident que dans cet «État fédéral démocratique et social» (art. 20 de la Constitution) ce sont les institutions centrales qui prennent les décisions macroéconomiques ainsi que celles touchant à la défense, à la politique étrangère. Mais ces domaines s'étendent finalement à toutes les sphères d'activité de cette société!

Un autre phénomène est venu réduire l'autonomie des Länder, c'est celui de la partisanerie politique. Ici comme au Sénat des États-Unis, les clivages ne se font pas ou plus entre partisans de la centralisation et ceux de la décentralisation mais essentiellement selon les lignes de parti. C'est un phénomène que l'on observe plus particulièrement lorsque les deux chambres sont asymétriques, c'est-à-dire comportent une majorité différente. Ainsi on voit davantage d'opposition (sous forme d'amendements et rarement de veto) lorsqu'il y a une majorité Chrétiens-démocrates au Bundesrat mais pas au point d'y opérer un véritable blocage ou une obstruction prolongée. Si l'on plonge au niveau de l'infrastructure sociale on constate, on le répète, un niveau de consensus élevé, du moins avant la réunification des deux Allemagne et le caractère assez artificiel des Länder ne freine guère une tendance générale à l'homogénéisation.

Finalement, les conflits observés dans cette chambre tendent à se réduire, ils se situent davantage dans une dimension de classes sociales et concernent surtout le rôle de État en tant que régulateur et distributeur de ressources et de services. Dans cette perspective l'État fédéral (social) est manifestement mieux équipé pour exercer un leadership d'ensemble. C'est sous cet angle que le Bundesrat doit être étudié et à ce point de vue il est très représentatif du type de fédéralisme pratiqué en R.F.A., indicateur majeur à verser au dossier du fédéralisme.

2.4.3 Suisse, une véritable chambre fédérale?

Comparativement avec les deux chambres hautes précitées et surtout le Sénat canadien, la chambre fédérale suisse (Conseil des États) semble mieux armée pour répondre aux exigences d'autonomie des Cantons suisses. Ses conseillers sont élus par les Cantons qui décident eux-mêmes de la procédure d'élection (ce peut être par la législature du canton comme au Sénat américain avant 1913). Ce sont également les Cantons qui décident de la durée du mandat de leurs conseillers et de leur traitement et indemnités. Les Cantons sont représentés sur une base d'égalité absolue (deux par canton.) Quant aux pouvoirs, ils sont les mêmes que ceux de la chambre basse (Conseil national) en matière de législation et d'arrêtés. Son accord est également requis pour la ratification des traités internationaux. De plus, réuni avec le Conseil national (formant ainsi l'Assemblée fédérale) il participe directement au choix des membres du gouvernement fédéral (Conseil fédéral) et des tribunaux fédéraux. Cette même assemblée dont il fait partie choisit également le Président de la Fédération, le chancelier (fonction mineure ici) et le Commandant en chef de l'armée.

Les petits cantons à faible population sont donc à première vue particulièrement bien protégés par cette chambre. Plusieurs cantons montagneux ont moins de 50 000 habitants (notamment l'Uri, le Zoug, Glaris et les deux demi Cantons dans l'Appenzell et l'Unterwald). En formant une alliance, les petits cantons pourraient réunir une majorité au Conseil des États tout en ne représentant qu'un quart à peine de la population totale de la Suisse. Ils pourraient ainsi bloquer ou au moins sérieusement amender les projets de loi votés par l'autre chambre beaucoup plus représentative (élue à la proportionnelle). Ajoutons que le Conseil des États participe également aux décisions concernant les conflits de compétence opposant le gouvernement fédéral aux

tribunaux fédéraux car, ici comme en Grande-Bretagne, le Parlement a le dernier mot et non une cour suprême ou une cour constitutionnelle.

Dans cette dernière opération, de même que dans les nominations précitées, les décisions ne sont pas prises à la majorité de chaque chambre siégeant séparément (comme pour le vote des lois). Les votes sont pris dans l'assemblée commune (Assemblée fédérale) où se réunissent les deux cents conseillers (Conseil national) et les quarante-six conseillers des États (Conseil des États). Cette dernière disposition a pour objectif de pondérer la règle de l'égalité des Cantons mais il n'empêche que sur le plan législatif le potentiel des Cantons reste considérable.

En réalité, quand on analyse les vetos du Conseil des États, on constate qu'ils sont peu nombreux, de même que les amendements «radicaux». Le système fonctionne en effet d'une façon extrêmement prudente, pragmatique et lente. En général, ce sont des solutions de compromis (souvent longuement négociés) qui finissent par émerger des débats. Au cours de ceux-ci (quand il y en a) toute forme de radicalisme s'expose à être rapidement laminée par une majorité oscillant légèrement entre le centre droit et le centre gauche.

En ce qui concerne les cantons à majorité francophone, ils disposent généralement de douze sièges sur quarante-six du Conseil des États, bien qu'ils ne représentent qu'un cinquième de la population totale. Il est rare que des débats dans cette chambre se fassent selon un clivage linguistique (minorité francophone contre majorité germanophone) et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord le principe de la territorialité de langues est appliqué strictement et clairement dans le cadre des Cantons, désamorçant ainsi de nombreux conflits potentiels. En outre, il y a des dispositions institutionnalisées, de nombreuses règles écrites ou non assurant une représentation et une défense équitable de cette minorité au sein du gouvernement, de l'administration et des tribunaux. Il y a un souci constant de protéger un équilibre fragile malgré tout, mais où la majorité germanophone est consciente que sa propre survie (en tant que communauté suisse distincte) dépend étroitement de sa minorité francophone.

Fait très important à souligner par conséquent, quand il y a un conflit entre les partisans d'une centralisation plus poussée et ceux en faveur de plus d'autonomie cantonale (ou d'une meilleure protection de certains intérêts locaux) il ne suit généralement pas les lignes de clivage ethniques mais bien les lignes des partis politiques. Les socialistes, par exemple, étant nettement plus centralisateurs que les libéraux et les conservateurs. Il en va de même en ce qui concerne les oppositions des Cantons entre eux, riches contre pauvres, où il n'y a pas superposition des clivages car on retrouve des Cantons francophones riches et d'autres moins bien nantis.

Dans cette perspective, le rôle du Conseil des États en tant que défenseur de l'autonomie et des intérêts des Cantons reste fort limité compte tenu de son potentiel. Ce système est en fait caractérisé par une forte déconcentration et décentralisation administrative mais ici aussi l'essentiel des grandes décisions se prennent au sein des institutions centrales. Celles-ci bénéficient d'ailleurs de ressources techniques et humaines devant lesquelles la majorité des

Cantons restent démunis. Et, à cet égard, il y a de fortes différences par rapport au potentiel de certaines provinces canadiennes, par exemple.

2.4.4 Canada, comparaisons

En comparaison avec les chambres fédérales précitées, le Sénat canadien apparaît comme anachronique et disfonctionnel. Il est anachronique dans la mesure où les «Pères fondateurs» dans leur méfiance à l'égard de la démocratie (et de la chambre basse élue) voulaient un contre-poids à cette dernière («preventing any hasty or ill-considered legislation» disait J.A. Macdonald) mais en se tournant vers la Chambre des Lords comme modèle plutôt que vers le Sénat américain, par exemple. Conservatisme et monarchisme l'emportaient alors sur la «démocratie républicaine» dont on considérait les effets négatifs aux États-Unis.

La disfonctionalité du Sénat résulte du fait que cette chambre a les mêmes pouvoirs que la Chambre des Communes mais elle n'est pas élue et par conséquent en vertu des principes du parlementarisme britannique, le gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat. À Londres, on avait résolu ce problème en réduisant les pouvoirs de la Chambre des Lords pour finir par la limiter à un simple veto suspensif.

Quant au rôle nous intéressant ici plus particulièrement, celui de la défense de l'autonomie des provinces, on constate que la majorité des «Pères fondateurs», surtout ceux du Bas-Canada et des provinces maritimes (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick) avaient préconisé la création de cette chambre haute pour assurer une meilleure représentation de leur région. Mais, pour ce faire, ils ont confié (ou laissé) au gouvernement central le pouvoir de choisir les sénateurs de leur région, contrairement à ce que l'on observe dans les trois autres États fédéraux. Dès le départ le système est faussé, du moins en ce qui concerne la dimension fédérale de cette chambre. Il semble d'ailleurs que les délégués des provinces, fondateurs de la Constitution, misaient surtout sur la représentation et la composition du cabinet et de la Chambre des Communes pour assurer la représentation et la défense des intérêts provinciaux. Ceci confirmait d'ailleurs les vues du principal acteur et futur premier ministre du Canada, J.A. Macdonald qui voulait une union fort centralisée avec des provinces aux pouvoirs réduits. Et nous rejoignons ici ce qui a été dit à propos de la difficulté de combiner le régime parlementaire britannique avec les principes mêmes du fédéralisme, à moins que de procéder à des ajustements et des accommodements qui réduisent mais ne suppriment pas les aspects disfonctionnels précités.

L'examen approfondi du comportement législatif des sénateurs, montre qu'ils ont exercé une fonction de contrôle dans un sens généralement conservateur (voir les études de Kunz et Mackay) et qu'ils l'ont fait d'une façon relativement prudente et peu partisane entre 1867 et 1957. Le Sénat s'est révélé plutôt coopératif avec le gouvernement quel que soit le parti au pouvoir et d'autant plus prudent qu'il était conscient de sa faiblesse (le fait de ne pas être élu). À tel point que l'on a dit, non sans exagération, que sa principale fonction était devenue celle d'une «Chambre de débarras» (to get rid of dead wood).

Ce n'est que durant une courte période (1986-1991), à une époque où il y a deux majorités opposées dans chacune des deux chambres, que des conflits sérieux vont s'élever. Ce n'était pas la première fois que l'on observait cette asymétrie dans les majorités politiques mais cette fois il y a conflits et ils épousent la ligne des partis politiques (Sénat à majorité libérale contre gouvernement fédéral conservateur).

Aux moments les plus cruciaux pour le fédéralisme, notamment lors des projets de loi les plus centralisateurs (sous P.-E. Trudeau, par exemple) et lors du «rapatriement» de la Constitution, le rôle du Sénat en ce qui concerne la défense de l'autonomie des provinces s'est révélé très faible. Les rares prises de position individuelles de quelques sénateurs représentant la section Québec permettent à peine de nuancer ce constat (mémoire de maîtrise de Luc Lalongé, 1991). C'est pourtant dans ces circonstances qu'une chambre fédérale, digne de ce nom, aurait dû intervenir pour autant que ses préoccupations aillent dans le sens d'une protection de l'autonomie des provinces et des régions.

Les réformes à apporter dans cette perspective dépendent étroitement de ce que l'on veut: une fédération avec un État fédéral ou une confédération d'États souverains. Dans le premier cas, l'on pourrait discuter des mérites respectifs et aussi des faiblesses du Sénat américain, du Conseil des États suisses, du Bundesrat allemand, tout en tenant compte du contexte et des systèmes politiques de ces institutions.

Dans le second cas, tout reste à inventer mais il y a peu de chances que les Confédérations modernes se dotent de plus d'une chambre commune (Diète, Congrès, assemblée communautaire, etc.). Dans la C.E.E. (quasi confédération d'États souverains) la défense des intérêt spécifiques des États membres se fait surtout, jusqu'ici du moins, au sein du Conseil des Ministres et de ses divers organes. Le Parlement (à l'état embryonnaire) ne compte qu'une chambre et le Comité économique et social ne représente que certaines catégories de la vie économique et sociale de la C.E.E. et non les États membres.

2.5 Stabilisation économique et centralisation des pouvoirs

Nous avons vu plus haut comment les pouvoirs macro-économiques étaient centralisés dans les constitutions et l'application de celles-ci par les Cours suprêmes. Ce phénomène semble à première vue répondre aux exigences des sociétés industrielles modernes mais le fédéralisme tel que défini plus haut y est fortement remis en question en ce qui concerne ses bases mêmes.

2.5.1 Suisse, intégration nationale et disparités régionales

Le gouvernement central suisse est devenu le principal instrument de stabilisation économique nationale. Aux causes générales de cet interventionnisme, il faudrait en ajouter plusieurs, qui sont plus ou moins propres à ce pays. Tout d'abord, comme l'Allemagne de l'Ouest et les petits pays fort industrialisés d'Europe occidentale, la Suisse ne possède que très peu de ressources énergétiques et de matières premières. Sa dépendance à l'égard des marchés extérieurs s'avère

d'autant plus grande qu'elle s'étend à la fois aux approvisionnements dans ces domaines et à l'écoulement de ses produits manufacturés, ainsi qu'au fonctionnement d'un certain nombre de services exportés. Pays essentiellement transformateur, elle est encore plus sensible aux fluctuations de l'économie mondiale, et le rôle de l'État s'en trouve accru face aux besoins de stabilité économique. Ici aussi c'est le gouvernement central qui dispose des instruments voulus pour répondre à ces exigences. Il en dispose d'autant plus qu'un autre facteur contribue à renforcer sa situation, à savoir la faiblesse des cantons quant à l'étendue du territoire, la quantité de population, etc., surtout, par comparaison avec certains Länder allemands, certaines provinces canadiennes ou certains États aux États-Unis.

Les gouvernements de certaines de ces entités politiques peuvent au moins, en raison de leurs ressources matérielles, tenter de pratiquer une politique de stabilisation économique. Mais il va sans dire que pour la quasi-totalité des cantons suisses cela est impossible. Un tel contexte ne prédispose donc nullement à des affrontements entre le gouvernement central et les cantons sur le terrain du partage des pouvoirs économiques.

En outre, bien que la modernisation de l'économie suisse ait eu des retombées pour l'ensemble des cantons, il subsiste des disparités régionales importantes, notamment entre les cantons riches du plateau et les cantons ruraux des montagnes. Livrés à leurs propres moyens, ces derniers seraient incapables de survivre. Une telle situation n'appelle pas seulement des correctifs, elle exige une véritable politique de développement régional. Comment celle-ci sera-t-elle organisée? Sera-t-elle de nature à limiter les lois d'un marché dominé par les grandes entreprises? Prendra-t-elle la forme de diverses réglementations protectionnistes en faveur de certains cantons et aux dépens d'autres? Quelle sera l'importance de l'aide et des arrangements financiers? Telles sont les questions qui se posent à cette occasion.

Mais, quelles que soient les réponses, on ne voit pas comment on pourrait résoudre de tels problèmes sans une intervention généralisée du gouvernement central à divers titres (législation, réglementation, aide financière, etc.). En outre, contrairement à ce que l'on observe aux États-Unis, du moins sous les présidents républicains, le souci de limiter les disparités régionales est assez poussé en Suisse. Ceci, toute proportion gardée, explique pourquoi le gouvernement central suisse est plus interventionniste que celui de cette grande puissance, dernier bastion d'un libéralisme trop souvent dépassé quand on considère l'ampleur des disparités entre certains États et surtout à l'intérieur de ceux-ci.

L'interventionnisme étatique observé en Suisse s'effectue sur le plan des relations avec les citoyens en tant qu'individus, le gouvernement central estimant qu'il a le devoir d'exiger, pour tous les citoyens, un minimum de qualité dans différents services publics tels que la santé, l'éducation, la sécurité et le bien-être social, etc. Sur le plan régional ou cantonal, le gouvernement central estime en même temps devoir assurer une certaine égalisation dans l'allocation des ressources affectées aux différents cantons. En l'occurrence, ce n'est plus tellement sur les fonctions de production que l'on insiste (reliées au développement et à la stabilisation économiques) mais sur les fonctions de redistribution du gouvernement central.

Dans les deux cas, les pouvoirs des gouvernements intermédiaires s'en trouvent encore amoindris. Les Cantons les plus démunis ont tendance à accepter plus facilement ce type d'intervention, alors que les plus riches y voient parfois une atteinte à leur autonomie, même s'ils sont finalement gagnants étant donné le poids qu'ils exercent à la fois sur l'économie et le gouvernement national. En conséquence, tout en étant d'accord sur le principe d'intervention du gouvernement central en vue d'assurer la stabilité économique et un minimum d'égalisation, les cantons ont des opinions variables en ce qui concerne le degré d'intervention, et plus précisément sur les techniques permettant de mesurer les besoins et les ressources des différents cantons concernés. Il faudra notamment tenir compte non seulement de la capacité de taxer et d'imposer (des cantons) mais aussi de la volonté de le faire, de façon à ne pas encourager, diront certains, l'inertie des cantons moins nantis aux dépens des autres.

Dans ces conditions et compte tenu du désir (sinon de la volonté bien arrêtée) des cantons de voir leur autonomie respectée, on ne peut pas s'attendre à voir appliquer un modèle unilinéaire, privilégiant de manière autoritaire les objectifs nationaux déjà nommés, pas plus d'ailleurs que ceux qui ressortent de l'efficacité économique ou des économies d'échelle. Et c'est cette différence qui complique le fonctionnement d'un tel système, qui se veut malgré tout fédéraliste au sens où les cantons y ont encore leur mot à dire. Mais à plus ou moins long terme une question fondamentale se pose: est-il possible d'atteindre les objectifs économiques nationaux, acceptables en soi, tels que ceux de la stabilisation économique, de la juste répartition des ressources, de l'égalité des services de base, etc., tout en respectant l'autonomie des cantons? Dans quelle mesure les gouvernements intermédiaires sont-ils encore utiles à ce niveau de fonctionnement? Dans l'État unitaire, cet échelon n'existe pas et le gouvernement central traite directement avec les gouvernements locaux, ce qui clarifie évidemment la situation, mais à quel prix pour les régions?

En Suisse et en R.F.A., on a tenté de résoudre le problème de l'autonomie des cantons et les Länder en invoquant des concepts tel celui du fédéralisme coopératif. Ce concept a été repris ailleurs, mais il a le défaut d'esquiver la question de savoir qui joue le rôle principal dans une relation qui n'exclut ni les conflits ni surtout les inégalités dans la prise de décision, quand on invoque des acteurs tels que les cantons, d'une part, et le gouvernement central, d'autre part. En réalité dans une telle situation le coordinateur joue un rôle décisif d'autant plus que ses pouvoirs et son équipement sont sans commune mesure avec ceux des 26 cantons par ailleurs très inégaux entre eux à cet égard.

2.5.2 États-Unis, du New Deal au néolibéralisme

Aux États-Unis, au siècle dernier, à la base du fédéralisme dualiste (accordant une large souveraineté aux États) il y avait aussi une conception négative du rôle de l'État en général. Et on s'est servi d'elle pour limiter les pouvoirs d'intervention à la fois du gouvernement central et du gouvernement des États dans le domaine des réformes sociales et des politiques économiques, lorsque l'un ou l'autre de ces paliers de gouvernement effectuait une tentative dans

cette direction. Ce qui, de toute façon, se faisait en général à la fois spasmodiquement et très fragmentairement, même au niveau national.

Les besoins d'intervention des pouvoirs publics se font cependant sentir, surtout à partir du moment où l'industrialisation et l'urbanisation entrent dans une phase accélérée. Mais cette intervention s'effectue plus tard par rapport aux deux autres pays européens étudiés ici et avec moins d'intensité en général. Ici aussi et pour les raisons mentionnées antérieurement, elle sera surtout le fait du gouvernement central qui, sous la pression des événements, légifère à la pièce, en tâtonnant, sans objectif bien précis si ce n'est celui d'adapter quelque peu le système politique aux changements profonds et rapides d'une société nouvelle. Le point culminant de ces ajustements, comme on les appelle, se situe à l'époque du New Deal, lors de la grande crise.

Antérieurement il y eut évidemment d'autres jalons de cet interventionnisme. À cet égard, la création de la Commission du commerce interétatique en 1887 est considérée importante, car elle a permis d'étendre les pouvoirs d'intervention économique du gouvernement central, de même que ses compléments: la Commission fédérale du commerce (en 1914), la Réserve fédérale et la Commission fédérale de l'Énergie (en 1930). Avec le New Deal est mise en place toute une série de trains de loi qui devaient permettre au gouvernement d'atténuer les effets de la crise, d'en modifier les cycles même, notamment en tentant de diminuer le taux de chômage tout en empêchant les salaires et les prix de s'écrouler. L'«Agricultural Adjustement Act» et le «National Industrial Recovery Act» sont créés dans cette perspective. Ils seront complétés par d'autres dispositions qui auront pour résultat de créer une administration nouvelle, quasi parallèle à l'administration traditionnelle en place, sous forme entre autres de commissions et d'agences de toutes sortes. Celles-ci devaient élaborer des programmes et légiférer dans une foule de domaines nouveaux, pour remédier aux carences que l'initiative privée et les autres niveaux de gouvernement ne pouvaient empêcher d'apparaître.

On aurait pu croire qu'après la grande crise et la Seconde Guerre mondiale on connaîtrait un ralentissement dans la création d'organismes de l'Exécutif central et dans la production de réglementations. Sous la présidence d'Eisenhower se déroule une phase de consolidation plutôt que de ralentissement prononcé. Malgré les réactions anti-New Deal observées dans les milieux conservateurs, le démantèlement annoncé par eux n'aura finalement pas lieu. Les conflits mondiaux et la crise ont donc permis de mettre en place un dispositif lourd et complexe qui devait survivre et se renforcer, d'autant que les problèmes de politique étrangère et de défense étaient devenus de plus en plus contraignants et liés aux problèmes de politique interne. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ses pouvoirs dans ces deux domaines cruciaux que le Président avait pu étendre le plus ses pouvoirs de mobilisation économique et renforcer également l'appareil (presidential advisory system) destiné à l'aider dans l'élaboration des politiques gouvernementales, la coordination, l'application et le contrôle de celles-ci. Dans la mesure où l'«exécutif présidentiel» tendait ainsi à assumer le leadership du pays, il va sans dire que la position des États n'était plus la même que sous les faibles présidences d'une bonne partie du siècle dernier et des années vingt, au moment où il y eut à la fois les présidents les plus

médiocres (Harding, Coolidge) et les interventions les moins efficaces alors qu'une crise désastreuse était en train de se préparer.

Certes, de nos jours, on assiste à un «désengagement» important de l'État fédéral suite à un énorme déficit budgétaire fédéral et à un accroissement de la dette publique. Suite également aux politiques amorcées sous Nixon, accélérées sous Reagan et poursuivies par Bush dans une moindre mesure. Elles préconisent la déréglementation, la privatisation et la décentralisation vers les États et les gouvernements locaux (villes, etc.). Effectivement on constate un net déclin de l'aide fédérale à ces deux paliers de gouvernement et des initiatives nouvelles de ceux-ci pour combler en partie le vide laissé par le fédéral. Ces initiatives ont lieu prioritairement dans des domaines exigeant toujours plus d'argent et que le fédéral semble heureux de délaisser parce qu'ils constituent en quelque sorte «un tonneau des Danaïdes» où les besoins s'accroissent plus vite que les ressources. Il s'agit notamment de l'éducation, de la santé, du logement, etc. Mais, même dans certains États (Midwest, par exemple), on instaure des programmes d'aide économique aux régions agricoles en crise. Simultanément, beaucoup d'États et de gouvernements locaux ont augmenté leurs taxes et étendu la base d'imposition de façon à répondre, au moins partiellement, aux besoins les plus urgents dans les grandes villes. Car, le problème numéro un des États se pose là. En outre, plusieurs États (et villes) pratiquent une politique agressive en vue d'attirer les investissements d'autres régions du pays et de l'étranger en leur procurant toutes sortes d'avantages en matière de fiscalité, de taux d'intérêt pour les prêts, d'octrois, d'infrastructure routière, etc.

Les États, en particulier, sont plus actifs et mieux équipés (voir la modernisation de leur appareil bureaucratique) qu'auparavant. Ceci dit, en dépit des discours sur la déréglementation fédérale et la décentralisation, on observe de nouvelles formes de réglementation fédérale et surtout une politique fiscale nouvelle, limitant les États tout en faisant reposer sur eux le poids du «nouveau Welfare». Ce Welfare qu'une majorité d'Américains ne désirent d'ailleurs pas voir diminuer, (surtout pour les secteurs santé-éducation) mais mieux administré. Les sondages récents sont éloquents à ce sujet.

Il y a donc le risque de voir le gouvernement central continuer d'élaborer des lois et règlements cadres sans donner aux États les moyens voulus pour les appliquer: «It will give order to the states as if they were administrative agents of the national government while expecting state officials to bear whatever costs ensue» (Conlan, *New Federalism*, 1987).

2.5.3 Allemagne, exigences du marché et de la social-démocratie

La R.F.A. se distingue des États-Unis par un degré plus poussé de l'intervention de l'État (fédéral et Länder) en matière économique et sociale et par une infrastructure industrielle beaucoup plus dépendante du commerce extérieur. Elle est, plus qu'aux États-Unis, à la merci des fluctuations de l'économie internationale, du taux de change, du prix des marchandises et des services exportés, de l'énergie importée, des mesures protectionnistes, etc.

Les effets les plus négatifs de cette dépendance s'expriment en temps de crise par une inflation et un chômage qui peuvent atteindre davantage certaines régions du pays. Or, bien que les disparités économiques régionales y soient plus faibles que dans la majorité des autres États industrialisés, il n'empêche que plusieurs régions connaissent un déclin économique, en raison du vieillissement de leur équipement industriel et de leur mode de production en général. On voit que cette disparité est nette quand on compare certaines villes entre elles et quand on compare le centre des grandes villes et leur banlieue, le centre des villes ayant lui aussi tendance à se vider de sa population. Ici aussi on éprouve donc le besoin d'une intervention des pouvoirs publics pour réaliser à la fois une certaine stabilisation économique et un minimum d'équilibre entre les régions, entre les villes et également entre les différentes parties des grandes agglomérations.

À ceci s'ajoutent les préoccupations «sociales-démocrates» (plus ou moins présentes selon le parti au pouvoir) d'assurer un minimum de redistribution des ressources entre les citoyens. Et on touche alors au problème des salaires, de l'impôt progressif et du bien-être en général. De toutes les fonctions nommées, la plus importante est celle de la stabilisation économique, mais les autres ne peuvent être envisagées indépendamment de celle-ci. Or les gouvernements des Länder ne disposent pas, malgré le potentiel économique de certains, les instruments indispensables. Nous avons vu, en étudiant la constitution, comment le commerce international et interétatique, la monnaie, le change, l'immigration, etc., relevaient des autorités centrales.

D'autre part, les Länder et les gouvernements locaux compte pour environ les deux tiers des investissements publics. Ce sont également ces deux niveaux de gouvernement qui effectuent la majorité des dépenses. On ne peut donc mettre au point des politiques de stabilisation et de lutte contre les disparités régionales sans leur coopération et surtout sans celle des plus puissants Länder. Mais il importe de souligner que cette coopération s'effectue dans un cadre risquant de réduire l'autonomie des Länder en tant que centres décisionnels régionaux. Ce cadre est conçu de façon à ce que l'essentiel des mesures législatives à caractère économique soit promulgué par les autorités centrales, l'application en étant confiée aux Länder et aux gouvernements locaux plus ou moins sous la direction de ceux-ci. D'autre part, les Länder peuvent être et sont souvent associés à la prise de décision (et donc à l'élaboration des lois) par l'intermédiaire du Bundesrat, instrument charnière et pièce maîtresse du fédéralisme coopératif.

Quant aux mécanismes de stabilisation économique proprement dite, ils ont été renforcés par la loi de 1967 qui, tout en confirmant que le gouvernement central est le principal responsable de la lutte anticyclique, lui demande en même temps de coopérer avec les autres niveaux de gouvernement et lui suggère quelques moyens de le faire:

. Tout d'abord, les représentants des Länder ainsi que ceux des gouvernements locaux (par leurs associations) sont consultés par le gouvernement central, qui en profite pour leur expliquer ses intentions. Le groupe des représentants des Länder n'a évidemment pas de pouvoir décisionnel, mais il peut exercer une influence non seulement en fonction de son poids et de sa cohésion

politiques mais aussi en fonction de son degré d'expertise dans les domaines traités ce qui, entre parenthèses, ouvre la porte toute grande aux technocrates des Länder et du fédéral.

. En second lieu, cette loi crée le «Conseil du cycle des affaires», comportant les ministres fédéraux des affaires économiques et des finances, un représentant de chaque land et chaque représentants des gouvernements locaux recommandés par leurs associations. Ce Conseil discute surtout des instruments de stabilité et notamment de la question des emprunts publics où le rôle de ce Conseil s'est avéré important jusqu'ici. Enfin, une loi a créé le «Conseil de planification fiscale» comprenant les mêmes ministres fédéraux que plus haut, plus les ministres des finances des Länder et, de nouveau, quatre représentants des gouvernements locaux (ce qui peut paraître bien peu quand on considère l'importance et le rôle que jouent les grandes métropoles industrielles et commerciales d'Allemagne).

En vertu de la Loi sur la stabilisation économique qui exige une planification fiscale de cinq ans, le nouveau Conseil s'est donc vu confier la tâche de coordonner celle-ci aux trois niveaux de gouvernement, ce qui implique, entre autres, une intervention dans la planification des moyens budgétaires desdits gouvernements. Ces institutions n'ont donc pas de pouvoir décisionnel propre et ne peuvent pas contrôler les autres instruments économiques, mais, grâce à elles, le gouvernement central a pu (dans une mesure variable et difficile à préciser ici) associer les autres niveaux de gouvernement à ses programmes de stabilisation économique.

Au Canada, on a vu comment un rapport tel que celui de la Commission Rowell-Sirois est devenu à un moment donné en quelque sorte la bible ou la charte de la centralisation. En R.F.A., la Commission Troeger (voir publication du rapport en 1966) représente, elle aussi, à la fois un jalon et un symbole dans l'évolution du fédéralisme allemand. Tout comme son homologue canadien, ce rapport s'attaque avant tout au problème des finances publiques et aux relations entre le fédéral et les Länder. Mais sa portée, ici aussi, est beaucoup plus vaste que ne le suggèrent les objectifs qui lui ont été assignés. Le concept de base énoncé par cette commission est le concept de partage des responsabilités par les deux niveaux de gouvernements précités («gemeinschaftaufguben»). Il sert de justification au fédéralisme dit coopératif et comporte deux volets complémentaires. Dans le premier, on part du constat qu'une société aussi industrialisée que la R.F.A. a besoin d'un gouvernement national fort, afin de pouvoir atteindre les objectifs prioritaires tels que le développement économique, la stabilité monétaire et le plein-emploi. Pour ce qui est de ces objectifs, on pourrait alors arguer qu'un État unitaire serait tout aussi en mesure de remplir les fonctions. Mais, dans un second volet, la Commission, tout en laissant entendre que les Länder perdront une partie de leur autonomie législative au profit du gouvernement fédéral, tente d'apporter des compensations en proposant une nouvelle catégorie de pouvoirs où le gouvernement fédéral et les Länder auraient des responsabilités conjointes. En fin de compte, c'est le gouvernement fédéral qui formule les plans d'ensemble, énonce les principes directeurs et rédige les lois cadres. L'exécution est confiée aux Länder confirmant ainsi les grands traits du modèle esquissé plus haut et pratiqué actuellement.

2.5.4 Canada, comparaisons

Quand le gouvernement canadien prétend assurer la stabilité économique du pays en même temps que la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, il répond à la même logique que celle observée en R.F.A., plus particulièrement. En vertu de celle-ci, il est également porté à se réserver l'exercice ou le contrôle des pouvoirs macro-économiques. Et ce, davantage encore, s'il veut, comme les partis néo-démocrates assurer une meilleure redistribution des ressources du pays et mieux planifier l'économie nationale.

Dans une telle perspective, cette centralisation «politique» corrigée par une forte décentralisation administrative et une plus grande participation des provinces à l'élaboration des décisions, semble donc une situation normale et rationnelle.

Reste à savoir si un tel cadre répond aux exigences d'un Québec désireux de légiférer sur son propre territoire y compris dans les domaines essentiels de son économie, tout en limitant sa souveraineté en fonction des exigences d'un marché commun avec le reste du pays. Dans ce cas, c'est toute l'infrastructure de l'État fédéral classique qui est remise en cause au profit d'une autre vision du fédéralisme, celles du fédéralisme intertétatique.

3. De la confédération d'États souverains à l'État fédéral européen?

3.1 Marché commun et centralisation des pouvoirs

3.1.1 Questions préalables

Dans la Confédération des États-Unis, rappelons-le, le Congrès (selon la Constitution ratifiée en 1781) n'a pas le pouvoir de réglementer le commerce entre les États. Cette confédération s'est rapidement transformée en État fédéral pour des raisons à la fois politiques et économiques. Parmi ces dernières, il y avait justement cette nécessité de jeter les bases d'un marché commun ou en tout cas de dépasser le stade d'un libre échange encore fortement freiné par plusieurs États devenus indépendants.

Ce besoin, exprimé dans les «Federalist Papers», se traduit dans la première constitution moderne d'un État fédéral où il est mentionné (art. 1, section 8) que le Congrès des États-Unis a, seul, le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes. Il a également le pouvoir de battre monnaie et d'en déterminer la valeur. Plusieurs dispositions empêchent les États de conserver ou d'élaborer une législation en matière de douane ou de monnaie (l'article 1, section 10 spécifie qu'un État ne pourra battre monnaie ou lever des impôts ou des droits sur les importations ou les exportations).

Dans ce cas-ci, on peut dire que le cadre politique est très nettement en avance par rapport au cadre économique. Le premier est déjà nettement centralisé, voire même «unifié» alors que le marché intérieur reste fragmenté. On connaît le cas le plus typique et le plus tragique à cet égard, à savoir le conflit entre les États du nord, généralement plus industrialisés et plus protectionnistes (face à la Grande-Bretagne surtout) et les États du sud, à vocation plus agricole et plus favorables au libre échange interne et externe. La victoire des Fédéraux sur les Confédérés du sud allait consacrer par la force une double intégration politique et économique qui se poursuit jusqu'à nos jours. En ce qui concerne l'«unification» du marché intérieur, l'on estime en général qu'elle constitue la base même du développement économique des États et de l'ensemble du pays. Dans le cas de la C.E.E., encore au stade de la genèse quant à son système politique, on observe une asymétrie en sens inverse, en ce sens qu'ici nous avons un embryon de marché commun nettement plus avancé que ses structures politiques. Alors qu'aux États-Unis (en 1789) le politique précède l'économique. Il n'est donc pas étonnant de relever plusieurs disfonctionalités et contradictions dans ce système nouveau (C.E.E.) ou l'on retrouve à la fois des éléments propres à un État fédéral et d'autres relevant davantage des relations internationales (entre États souverains).

Mais la question que nous posons ici est la suivante: en quoi les nécessités d'un marché commun poussent-elles au renforcement des pouvoirs centraux et donc, peut-être, à la création progressive d'un État fédéral? Ce processus est-il inévitable? Nous nous limiterons plus loin essentiellement à des indicateurs institutionnels et notamment à l'évolution de leurs pouvoirs, à leur orientation supranationale ou nationale, fédérale ou confédérale (commission européenne, Conseil des Ministres, etc.). Pour répondre aux questions précitées nous rappellerons rapidement les avantages d'un marché commun et aussi les problèmes de rééquilibre qu'ils peuvent provoquer. C'est dans cette perspective que nous considérons la nature et le rôle des institutions et du système politique devant lui servir à la fois de cadre et d'élément stabilisateur.

3.1.2 Marché commun (avantages, carences) et système politique

Un marché élargi offre des avantages incontestables lorsqu'il s'effectue dans des conditions idéales. Il permet la production en série (mass production) de biens et de services et, grâce aux économies d'échelle, le prix des produits tend à être plus bas que dans des unités de marché plus petites. La production de masse entraîne à son tour la consommation de masse dans une spirale ascendante. De plus, et en même temps, ce type de production permet aux entreprises de se spécialiser, d'enrichir la variété des produits offerts et de stimuler la recherche ainsi que la formation de la main-d'oeuvre.

Un marché élargi devrait donc permettre l'élaboration de structures de production et de distribution plus efficaces et plus modernes, basées sur une plus grande spécialisation et une meilleure répartition des tâches. Celle-ci doit s'effectuer non seulement au niveau des entreprises mais également dans une perspective régionale, certains régions (ou pays) étant mieux équipées dans des domaines de production plutôt que dans d'autres, même si tous, à plus

ou moins long terme, tendent à s'industrialiser (mais à des degrés et à des vitesses souvent très différents).

Dans un grand marché, le rôle du système politique est considérable même s'il se réclame d'un libéralisme poussé où l'État ne doit intervenir qu'à titre de suppléant de l'entreprise privée. De fait, nous avons vu comment des constitutions comme celle des États fédéraux précités permettent au gouvernement central d'assurer une libre circulation des biens et des personnes, ce qui en soi constitue tout un programme politico-économique car logiquement ce système doit alors s'attaquer au protectionnisme pratiqué en réalité par les entités politiques membres de ces États. Et l'on pense ici, en particulier, à toutes les barrières non tarifaires érigées par les provinces canadiennes entre elles, ainsi qu'entre États aux États-Unis. Transposé au Marché commun européen, on voit à quel point ce dernier a besoin de structures politiques efficaces, ne fut-ce que pour réduire ce protectionnisme opposant plusieurs États européens entre eux. C'est beaucoup plus qu'un rôle d'arbitre qu'il est question ici. Il implique que les pouvoirs publics fassent respecter les règles de la libre concurrence s'opposant aux monopoles et soient armés pour lutter contre une foule de pratiques des entreprises et aussi des États, constituant autant d'obstacles souvent majeurs pour la réalisation d'un véritable marché.

Le rôle du système politique serait certes plus léger s'il ne s'agissait que de zone de libre-échange. Ici chaque pays ou région garde, en général, son tarif douanier propre. Dans le cas de l'Union douanière (C.E.E.) on tend à supprimer les obstacles aux échanges entre États membres et, en même temps, à n'avoir qu'un tarif douanier commun pour tous ces États. Cette seconde donnée contribue à renforcer le système politique et en tout cas ses institutions supranationales, habilitées à trancher les problèmes complexes que représentent à elle seule l'édification d'un tarif commun extérieur (quand on considère la diversité et l'inégalité des échanges de ces États avec l'étranger).

Le Traité de Rome dépasse de beaucoup le cadre d'un traité de commerce, il implique en troisième lieu une harmonisation des politiques dans une foule considérable de domaines, pour ne pas dire finalement presque tous, puisqu'ils sont reliés de près ou de loin aux facteurs de production (fiscalité, éducation, recherche, lois sociales, immigration, politiques économiques, etc.).

En quatrième lieu, il y a la fonction de rééquilibrage qui s'impose car si l'on laisse jouer les lois du marché à l'état pur et sans correctif, elles peuvent contribuer à aggraver les disparités économiques régionales et ruiner des pans et des secteurs entiers de l'économie. Il y a un risque considérable de périphéralisation de plusieurs pays et régions à l'intérieur de pays membres de la C.E.E., d'où le besoin de mécanismes de rééquilibrage ou de compensation, dotés de ressources financières et humaines en même temps que de pouvoirs leur permettant de s'imposer face à des intérêts (entreprises et États) puissants et bien organisés.

Enfin, de plus en plus, ce qui au départ semblait surtout devoir être une «communauté économique» limitée à une partie de l'Europe, est irréversiblement entraîné sur le terrain de la politique étrangère (et de défense en même temps).

Tous ces facteurs cumulés poussent au renforcement du système politique supranational mais provoquent en même temps des tensions considérables à l'intérieur de ce dernier au moment où il est encore loin d'avoir pris ses traits définitifs.

Théoriquement (et idéalement pour certains paneuropéanistes) un tel système pourrait évoluer jusqu'à devenir un État fédéral européen. Mais ce serait sans compter avec les résistances nationales, surtout celles de grands pays comme la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Tout en étant conscients de la nécessité impérieuse d'avoir une communauté économique plus intégrée, une majorité d'Européens ne sont pas disposés à renoncer complètement à leur souveraineté pour se fondre dans un immense «melting pot» à la sauce européenne et coiffé par un gouvernement central tel qu'on le retrouve dans un État fédéral.

De plus, s'il paraît relativement aisé de procéder à une intégration limitée à des domaines précis, appliquée à quelques pays relativement proches quant au niveau de vie, il s'avère extrêmement compliqué de réaliser une intégration à la fois économique et politique d'un agrégat de pays aussi différents que les douze membres actuels de la C.E.E.

Toutes les tensions qui en résultent risquent fort si l'on n'y prend pas garde de paralyser (sinon de faire éclater) un système politique en voie de gestation. Ce dernier tend par conséquent à se renforcer tout en comportant des lacunes considérables. À travers toutes ces contradictions et toute cette mouvance, il s'avère extrêmement difficile de voir un modèle tout fait et «prêt à porter».

3.2 Vers un super État fédéral européen?

3.2.1 Question préalable

Au chapitre introductif, nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle la Communauté européenne (C.E.) se situait entre deux pôles, celui de la confédération d'États souverains et celui de l'État fédéral. Dans cette recherche, nous nous sommes limité à des indicateurs de nature institutionnelle pour tenter de discerner la tendance dominante dans une évolution soumise à des forces parfois opposées, parfois complémentaires.

Les Européens eux-mêmes ne savent pas clairement ce qu'ils veulent. Certes ils désirent construire une communauté européenne bien intégrée et avec des pouvoirs réels mais d'autre part ils désirent en même temps garder une partie de leur souveraineté en tant que citoyens d'un des États membres. On parle même de double citoyenneté. Cette ambiguïté et ces contradictions s'observent particulièrement bien lorsque l'on analyse la nature et le fonctionnement de l'appareil décisionnel de la C.E. Dans l'État fédéral précité, on a constaté que les institutions centrales

(gouvernement, administration, agences, législature et cours de justice) tendaient à assurer un ordre suprarégional (au-dessus des provinces, Länder, etc.) tout en coopérant avec les «gouvernements inférieurs». Dans la même foulée, on parle de processus d'intégration nationale et de centralisation des décisions clefs.

De même que certaines provinces canadiennes (le Québec essentiellement) ont toujours réagi contre les empiétements du gouvernement central (au sens large), plusieurs États européens s'opposent à certaines institutions de la C.E., en particulier celles qui tendent à avoir une dimension communautaire supranationale. Mais cette opposition, très variable d'ailleurs selon la conjoncture et les acteurs, s'effectue dans un cadre radicalement différent. Car dans la C.E., dès le départ, la situation est beaucoup plus fluide. Alors que dans les États fédéraux on s'appuie sur des constitutions relativement précises, ici ce sont des traités qui procèdent plus ou moins à la répartition des compétences des organes décisionnels de la Communauté, les compétences résiduelles étant laissées aux États membres qui gardent une partie majeure de leur souveraineté, en même temps qu'un droit de retrait de ladite communauté.

Finalement les domaines de compétence communautaire ne sont guère définis dans le traité de la C.E. bien qu'il existe des domaines faisant l'objet de politiques communes nettement caractérisées comme la politique commerciale (un des enjeux les plus fondamentaux au début) et la politique agricole (pierre d'achoppement de la C.E.).

L'ambiguïté et les contradictions résultent du fait qu'il y a des compétences confiées à la C.E. par les États mais elles ne le sont pas complètement (ni définitivement). C'est pourquoi les auteurs préfèrent parler de pouvoirs concurrents (mais qui a le dernier mot?), de pouvoirs communautaires, de coopération entre les deux paliers institutionnels (celui de la C.E. et celui des États membres).

Dans le Traité de la communauté européenne charbon acier (précédant celui de la C.E.E.), par contre, il y avait des exigences précises que les États membres étaient obligés de respecter alors que le Traité de la C.E.E. trace les grandes lignes d'un marché commun.

Ce sont donc les institutions communes qui vont, en tâtonnant et en fonction des besoins, créer un certain nombre de normes applicables à un nombre croissant de secteurs économiques reliés aux composantes d'un marché commun. Ceci touche aussi bien l'abaissement des barrières douanières internes que l'établissement d'un tarif commun extérieur ou la réglementation des prix dans plusieurs secteurs de production (agricole d'abord) ou le domaine complexe des barrières non tarifaires. C'est cet ensemble de normes, plus ou moins bien encadrées par la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.), qui représente en quelque sorte le développement constitutionnel de la C.E. Mais ce dernier est loin d'être linéaire. On évoque d'ailleurs, notamment lors de l'élaboration de l'Acte unique (de 1986), le principe de la subsidiarité et le rejet des pyramides hiérarchiques mais c'est surtout au Parlement européen que ce principe est évoqué le plus explicitement. Dans sa volonté de renforcer les compétences de la C.E., le rapport sur l'Union politique estime que la politique monétaire doit être commune

mais par contre la politique étrangère et la sécurité resteront en partie basées sur la coopération entre les gouvernements des États membres. On mentionne également toute une série de compétences qui ne devraient pas être enlevées aux États: politique économique nationale, fiscalité, éducation, libertés publiques, droit civil, droit pénal, justice, droit commercial (sauf ce qui a trait au marché commun), urbanisme, etc.

Dans cette perspective, on favorise certes l'harmonisation et la coopération dans les nombreux domaines (internes) précités d'autant plus que l'ambiguïté et la faiblesse persistent quant à la valeur décisionnelle des différents «actes» de la C.E. ou plus exactement des actes en provenance de ses institutions (Commission, Conseil des ministres, etc.).

Il est très utile de rappeler la portée de ces derniers car, eux aussi, ils représentent des indicateurs quant à l'évolution de la C.E., d'autant plus que les compétences de la C.E. sont extensives, comme on le constate rien qu'en analysant les décisions de la C.J.C.E. (par leur utilisation de la clause des pouvoirs implicites, notamment).

3.2.2 Fonctions et actes de la C.E.

On peut discerner au sein de la C.E. et de ses institutions les trois pouvoirs classiques, législatif, exécutif et judiciaire, correspondant à trois fonctions du même nom et à laquelle il convient d'ajouter la fonction de contrôle de l'administration. Contrairement à l'État fédéral où le Parlement fédéral est la source législative la plus importante, ici, il n'y a pas de loi au sens parlementaire du terme. Dans ce système unique en son genre, le Conseil est le «législateur» principal; quant à la Commission, elle est associée à l'élaboration des normes générales mais son pouvoir réglementaire autonome est limité jusqu'ici, comme nous le verrons plus loin et plus en détail. On constate donc que pour accomplir leur mission «législative» et dans certaines conditions limitées, le Conseil et la Commission «arrêtent des règlements». C'est l'Acte le plus important de la C.E. étant donné qu'il a une valeur comparable à celle d'une loi dans un État souverain et dépasse donc largement la portée d'un règlement au sens où on l'entend en général en droit administratif. Les trois autres catégories d'acte sont la directive communautaire, la décision communautaire et la recommandation (ou avis).

. Le règlement est donc dans certains cas une quasi loi mais dans d'autres il ne dépasse pas la portée d'une fonction d'exécution. Il a la portée d'une loi puisqu'il est applicable obligatoirement par tous les États membres et est de portée générale. De plus, il est directement applicable dans les territoires des États membres. C'est l'élément de supranationalité le plus puissant puisqu'il passe par-dessus la tête des parlements nationaux et que les tribunaux nationaux sont obligés de l'appliquer. Et ici la C.J.C.E. joue un rôle comparable à celui d'une Cour suprême ou d'une cour constitutionnelle dans un État fédéral car elle veille à l'application du dit règlement. Précisons que le Traité de Rome donne d'abord la compétence de formuler des règlements au Conseil des Ministres sur proposition de la Commission et que la fonction d'exécution, depuis l'Acte unique, relève principalement de la Commission assistée par des comités de gestion et de réglementation.

. La directive, à première vue, donne plus de marge de manoeuvre aux États. Selon les termes même du Traité, elle lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. Mais, elle laisse aux gouvernements nationaux le choix quant à la forme et aux moyens. Elle doit donc être finalement intégrée dans le droit de l'État concerné. La directive émane du Conseil ou de la Commission et cette dernière en surveille l'exécution.

En pratique, les choix quant à l'exécution sont d'autant moins étendus que les directives sont précises quant aux objectifs à atteindre. Ainsi la notion du délai d'application est importante dans un tel processus. Il va de soi que si l'objectif à atteindre est situé dans le court terme, le délai risque fort d'être précisé dans la directive qui intervient ainsi indirectement dans le choix des moyens en vue de l'exécution.

La C.J.C.E. a précisé quelque peu cette marge quant à l'interprétation des moyens (laissée aux États), en ce qui concerne les effets directs sur les particuliers. On a vu plus haut que le règlement communautaire s'appliquait directement mais dans la mesure où une directive implique un véritable choix quant à la forme et aux moyens, on peut en déduire logiquement qu'elle ne s'applique pas directement. Il y a là matière à controverse, d'autant plus que des États, comme la France, par exemple, désirent garder leur marge de manoeuvre. La C.J.C.E. joue à cet égard un rôle précisé plus loin; elle tend à renforcer la directive en arguant du fait qu'elle résulte d'un système communautaire visant l'ensemble des acteurs économiques et touchant également les individus.

. La «décision communautaire» est un acte individuel émanant également du Conseil ou de la Commission. Tout comme le règlement, la décision est obligatoire pour l'État membre ou l'individu à qui elle est signifiée. Elle ne concerne donc pas tous les États comme dans le cas du règlement mais comme ce dernier, outre son caractère obligatoire, elle est directement applicable.

. Les avis et recommandations, contrairement aux trois catégories précédentes, ne sont pas obligatoires au sens strict. Les avis institutionnels sont formulés non seulement par la Commission (comme pour les autres actes) mais également par le Parlement ou encore des institutions moins importantes tels que le Comité économique et social. Un avis défavorable se transforme souvent en recommandation défavorable. Et lorsqu'ils proviennent d'une institution aussi influente que la Commission, par exemple, ils ont des conséquences importantes pour ceux qui sont directement visés, même s'ils sont à première vue à l'abri des interventions de la C.J.C.E. Le budget de la Communauté est encore très faible comparativement avec celui des États membres (environ 2% des budgets nationaux) mais s'il prend plus d'importance, on verra, par exemple, la Cour des Comptes jouer un rôle accru, précisément par la possibilité qu'elle a d'émettre des avis et des recommandations publiques.

Aux quatre catégories relevées plus haut d'actes communautaires (prévus nommément dans le Traité de base), il faudrait ajouter ce que l'on a qualifié d'actes innommés tels que, par exemple, des décisions informelles du Conseil ou des communications (non obligatoires) de la Commission

à certains acteurs économiques, les déclarations communes des institutions, etc. Ici encore la C.J.C.E. joue un rôle considérable quant à l'interprétation et la portée conférées à ces «actes». Mais nous entrons sur un terrain extrêmement complexe où l'on voit à quel point cette cour s'avère être le fer de lance de l'intégration communautaire en même temps que du renforcement de ses institutions.

Notons pour terminer que la C.E. jouit de la personnalité internationale. Et à ce titre, elle peut conclure des traités internationaux avec d'autres États non membres et recevoir et envoyer des missions ou délégations plus ou moins permanentes. Celles-ci bénéficient de privilèges diplomatiques.

À cet égard, la Confédération des treize États américains (articles de la Confédération de 1781) était plus intégrée que la C.E. puisque dans son article 9, elle réserve exclusivement au Congrès des délégués des États, le pouvoir de négocier des traités, d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs. Par contre cette confédération était beaucoup moins bien équipée que la C.E. pour répondre aux exigences de l'intégration économique. C'est ce qu'il conviendrait maintenant de voir, en nous limitant à ses institutions communautaires, plus diversifiées que le Congrès des délégués qui cumulait les trois fonctions législative, exécutive et judiciaire mais qui, par contre ne disposait pas de véritable pouvoir en ce qui concerne l'exécution des décisions prises.

3.3 Un premier test: le Conseil des Ministres et le Conseil européen

3.3.1 Le Conseil des Ministres: un organisme communautaire?

Les ministres représentant les États membres (avec leurs conseillers) forment le Conseil des Ministres où se prennent les décisions concernant la C.E.E. et la C.E.C.A. Il détient en quelque sorte le pouvoir législatif mais se voit limité politiquement par le Conseil européen.

Le C.M. est assisté par le Comité des représentants permanents (COREPER) qui joue un rôle majeur dans la préparation des travaux du C.M. et l'exécution des mandats qu'il lui confie. Il comporte tout d'abord les ambassadeurs permanents des pays membres à Bruxelles responsables des politiques et d'autres représentants s'occupant des problèmes plus particuliers et plus techniques. Ces derniers s'appuient sur leur administration respective. Le COREPER ne traite pas des problèmes monétaires et agricoles, confiés à des comités ad hoc et il se décharge d'une partie de son travail au profit de groupes de travail relevant de sa responsabilité. Cet organisme, ainsi que les nombreux comités créés, contribuent à une partie de la techno-bureaucratie et de la comitologie mais on la retrouve aussi au sein de la Commission européenne, censée, quant à elle, représenter essentiellement les intérêts communautaires alors que le Conseil des Ministres représente aussi les États membres et est directement relié à leur infrastructure politique et administrative.

Les ministres qui se rencontrent le plus fréquemment au Conseil sont les ministres des affaires étrangères qui exercent le rôle le plus important, celui de coordination et de supervision.

La présidence du C.M. est assurée, par rotation, pour 6 mois; elle joue surtout un rôle de médiation entre les membres du C.M. et la Commission européenne. Quant à l'administration proprement dite, elle est assumée par un secrétariat comportant plus de deux mille personnes dont beaucoup sont affectées au service de traduction.

3.3.2 Le Conseil européen

Le Conseil européen est un organe dont la nature est fort ambiguë et très discutée. Le Conseil des Ministres et la Commission européenne sont des organes communautaires, caractère que beaucoup d'observateurs dénient audit Conseil européen.

En 1976, lors d'un sommet des neuf chefs d'État ou de gouvernement, l'on décide de se réunir périodiquement en Conseil de la Communauté (antérieurement les sommets se tenaient irrégulièrement et n'étaient pas de nature à faciliter des négociations suivies).

L'Acte unique consacre l'institutionnalisation du C.E. qui comporte, outre les chefs d'État ou de gouvernement (premiers ministres), le président de la Commission des Communautés européennes. À cela s'ajoutent, à titre d'assistance, les ministres des affaires étrangères des États et un membre de la Commission.

L'ambiguïté réside dans le fait que l'on ne sait plus très bien si le C.E. conserve deux rôles. Dans le premier, il est un organe communautaire puisqu'il a pour but de favoriser l'intégration communautaire. Dans ce cas, il a le pouvoir d'édicter des actes communautaires, mais il risque d'être submergé par les dossiers et des conflits de toute sorte que le Conseil des Ministres trouve déjà très difficile de traiter.

Le second rôle fait de lui une sorte d'organe suprême de la Coopération politique entre États, sans que cela soit mentionné dans l'Acte unique qui consacre deux conseils bien distincts. Nous avons là un système hybride différant des organisations internationales et des États fédéraux et évoluant vers une nouvelle catégorie de système aux contours encore mal définis. À première vue les choses seraient un peu plus claires, si le Conseil européen exerçait un véritable leadership en vue de la coopération politique européenne tout en laissant les problèmes de gestion au C.M. L'ambiguïté actuelle provoque évidemment des interférences avec les autres institutions communautaires. Si l'on considère la composition du C.E., il semble évident qu'il est mieux équipé pour décider de grandes stratégies dans le cadre de la coopération européenne. Mais il y a beaucoup de chances que dans cette instance suprême, ce soient surtout les intérêts nationaux de chaque État qui tendent à prévaloir contrairement à la Commission qui elle a davantage une vocation communautaire mais n'a pas les pouvoirs «politiques» du C.E.

3.3.3 Règle de la majorité et droit de veto

Dans une confédération à l'état pur, il existe un droit de veto pour chaque État membre et la règle de l'unanimité appliquée à tous les domaines risque fort de bloquer les mécanismes décisionnels communs (voir l'exemple de la Confédération des 13 colonies américaines). On tend donc à glisser vers un vote à la majorité avec différents degrés. Mais à ce moment c'est tout le système lui-même qui est entraîné dans des changements profonds et souvent irréversibles.

Pour plusieurs auteurs, l'existence d'un droit de veto au C.M. constitue un frein à l'intégration communautaire. Le Traité de Rome prévoyait d'ailleurs, avec prudence (pour ne pas s'attaquer directement à la souveraineté des États), que les décisions se prendraient à l'unanimité dans la plupart des matières. Mais, dans certaines d'entre elles comme le domaine (pourtant crucial) de l'agriculture, une majorité qualifiée suffisait. En 1965 la France s'était d'ailleurs opposée à une extension de la règle de la majorité qualifiée et avait exercé un veto en matière d'agriculture. Le compromis du Luxembourg (1966) a permis de sortir le C.M. de la paralysie où il était enfermé, tout en réduisant les possibilités de recours à la majorité qualifiée. Le veto y est pratiquement réintroduit «lorsque des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu». Ce qui implique pratiquement que l'on ne peut arriver à un accord unanime que par de longues discussions et des compromis.

Cependant, en 1982, lorsque la Grande-Bretagne a voulu exercer un veto sur une proposition d'augmentation des prix agricoles, ce dernier fut rejeté. Tout dépend donc de la notion «intérêt nationaux très importants». Par contre, en 1985, la R.F.A. (en position de force comparativement avec la Grande-Bretagne) a pu exercer un droit de veto sur la baisse du prix des céréales.

L'Acte unique a contribué à étendre les champs d'intervention du C.M. à la majorité qualifiée. Il comporte entre autre la recherche, la politique sociale, etc. Le C.M. définit «les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré de l'ensemble concerné», etc. Mais, une grande partie des matières les plus importantes reste soumise au vote à l'unanimité ou comporte des clauses de sauvegarde. C'est le cas, notamment, de la politique monétaire, la fiscalité, la circulation des personnes, les droits des travailleurs, la révision des traités, l'octroi de nouvelles compétences, l'admission de nouveaux membres, etc.

Il subsiste beaucoup d'ambiguïté en ce qui concerne les domaines soumis au vote à la majorité qualifiée, spécialement en ce qui concerne la définition des intérêts jugés très importants par ou pour chacun des États membres (voir plus haut). Cette donnée à elle seule explique largement pourquoi le veto subsiste et continue de faire l'objet de controverses quant à sa portée. D'une part il continue de poser un risque de paralysie mais d'autre part, il force à une négociation beaucoup plus poussée, débouchant sur des propositions qui ont plus de chances d'être appliquées efficacement si la partie en cause a fini par l'accepter.

Une des objections formulées à l'encontre du droit de veto est liée aussi au désir de certaines puissances européennes de garder une partie importante de leur souveraineté et leur refus d'une règle qui réduirait les inégalités de fait. Si l'on respectait la règle de la proportionnalité, les grands pays comme la France et la R.F.A., l'Italie et la Grande-Bretagne auraient beaucoup plus de voix. Ils n'en ont que 10 chacun (sur un total de 76) alors que la Belgique et la Grèce cinq à huit fois moins peuplées en ont 5 et le Grand Duché de Luxembourg 2 avec une population de moins de 400 000 habitants. La majorité qualifiée est de 54 sur 76 votes, ce qui signifie que les quatre grands pays votant ensemble ne seraient pas à même de l'obtenir.

On voit tout de suite la faiblesse de ce système par comparaison avec une chambre législative ordinaire où le vote est pris à la simple majorité et où la règle de l'unanimité est exclue. En conclusion, nous avons là un indicateur supplémentaire de la faiblesse de la supranationalité en ce qui concerne un mécanisme décisionnel important. Il n'en reste pas moins vrai que c'est lui qui joue le rôle le plus essentiel. Entre autres, «statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement européen, il arrête les directives pour les dispositions qui, dans chaque État membre, relèvent du domaine réglementaire ou administratif.» Cet article de l'Acte unique nous permet d'introduire un autre organe communautaire.

3.4 La Commission: une institution supranationale?

3.4.1 Place dans le système

La Commission, qui supervise une administration de plus de onze mille personnes, est composée de 17 membres nommés pour 4 ans, avec un président nommé également (mais par le C.E.) pour 2 ans avec mandat renouvelable. Les cinq pays les plus importants ont droit à deux commissaires chacun, tandis que les plus petits en ont un. Les États participent à la nomination d'un commun accord et les commissaires sont au service exclusif de la C.E. à laquelle ils transfèrent leur nouvelle allégeance. Ce ne sont pas des délégués des États et ils ne sont pas soumis à des institutions en provenance de ceux-ci.

Ils doivent donc oeuvrer d'une façon impartiale, même s'ils sont l'objet de critiques de la part de leur gouvernement national ou de certains intérêt privés de leur pays d'origine. Cependant, plusieurs observateurs se plaignent que les nominations soient plus politiques qu'auparavant. On discute aussi de la question de savoir si la dimension technocratique doit l'emporter sur la dimension politique. Mais l'on constate que la majorité des commissaires ont eu une activité politique comme principale activité avant d'être désignés. Cette politisation se répercute sur le rôle de la pyramide administrative que vient coiffer la Commission. Chaque commissaire est assisté par une sorte de cabinet choisi par lui-même. Le chef de cabinet peut également représenter le commissaire absent et tend à réduire l'autorité des Directeurs généraux qui sont responsables de 22 directions, ressemblant fort à des ministères et couvrant des domaines fort étendus. La politisation atteint également celles-ci et la distribution des postes de direction générale est effectuée de façon à assurer un équilibre entre les douze États membres. Ce qui

s'avère d'autant plus difficile que les postes clefs sont revendiqués par les États les plus puissants.

Le passage de six pays (les «pères fondateurs») à douze, risque de nuire à la cohésion et à la collégialité de la Commission. À l'époque des six (R.F.A., France, Bénélux, Italie) il était beaucoup plus facile d'obtenir un consensus sur les questions importantes et par conséquent on avait tendance à éviter de recourir au vote. La Commission était plus petite et davantage centrée sur les intérêts communautaires. D'autre part, on observe également un autre phénomène risquant de nuire à la collégialité et à l'esprit communautaire devant caractériser cette institution. Il est propre au cabinet présidentiel des États-Unis actuellement et, dans une moindre mesure, au sein des cabinets parlementaires où les ministres (ou responsables des départements) s'intéressent surtout à leur propre département et tendent à perdre de vue les problèmes d'ensemble. La Commission, si ce phénomène s'amplifie, risque fort de devenir un agrégat de commissaires soumis à la double pression de leur «département» et de leur pays respectif, aux dépens de leurs fonctions proprement communautaires.

Avant de parler de ces fonctions, mentionnons que pour assurer leur indépendance, les commissaires ne peuvent être démis de leurs fonctions (durant leur mandat) ni par leur gouvernement ni par le Président de la Commission. On a cependant introduit un principe propre au régime parlementaire, le Parlement par un vote des 2/3 peut démettre la Commission dans sa totalité mais il ne peut pas entreprendre une action visant la démission individuelle d'un commissaire. (Un membre de la Commission peut aussi faire l'objet d'une procédure judiciaire de la C.J.C.E.)

3.4.2 Fonctions de la Commission

Les principales fonctions de la Commission consistent à consulter et à faire des propositions au Conseil des ministres qui prend les décisions. Plusieurs changements opérés au cours des dix dernières années modifient quelque peu la position des deux organes précités. Il y a d'abord les élections directes au Parlement européen et l'extension de ses pouvoirs en matière budgétaires (bien que le budget, on le répète, soit peu important jusqu'ici). L'Acte unique (voir plus loin) tend également à «associer» le Parlement au processus décisionnel dont le C.M. reste finalement maître en dernier ressort. Dans plusieurs articles ajoutés ou modifiés de l'Acte unique, on retrouve des phrases, telles que par exemple: «sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil statuant à l'unanimité, peut adjoindre à la C. de J. une juridiction chargée, etc.» Il s'agit ici de recours formés par des personnes physiques ou morales.

Dans cette modification apportée à la compétence de la C.J. on voit donc que la Commission est consultée au même titre que le Parlement.

Dans d'autres cas il est dit que «le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité

économique et social, arrête, etc.» Ici le rôle consistant à présenter des propositions se dégage nettement pour la Commission mais il est combiné avec le jeu d'un autre acteur, le Comité économique et social, qui est consulté, alors que la coopération du Parlement est requise.

La lecture de l'Acte unique révèle un système extrêmement compliqué. On parle de triangle institutionnel (C.M., Commission, Parlement), de consultation, de coopération, d'information, de proposition et tout cela débouche sur une décision requérant ou pas l'unanimité dans des conditions encore fort ambiguës. Derrière tout cela, se profile une Cour de justice, s'efforçant de donner un sens communautaire aux questions qui lui sont soumises.

La Commission, face à sa propre administration, de plus en plus lourde, et surtout face aux gouvernements des pays membres se doit de jouer un rôle de fer de lance de l'intégration communautaire.

a) Première fonction, la Commission est la gardienne des traités. Cette fonction s'apparente à celle de la C.J.C.E., même si les moyens dont elle dispose sont de nature très différente. Elle peut donc exiger des explications de la part d'un État qu'elle considère avoir violé une clause des Traités. Elle peut émettre une opinion et demander au gouvernement de l'État concerné (ou à l'organisme communautaire) de modifier son comportement en conséquence. En cas de refus, elle peut porter la cause, elle-même, devant la C.J.C.E.

b) La seconde fonction relève de l'initiative législative. Elle est en quelque sorte le moteur de l'intégration européenne. En réalité elle dépend fort de la conjoncture économique et politique. Après avoir connu un ralentissement, elle semble reprendre vigueur avec l'extension des domaines d'intégration européenne. Cette fonction, on l'a déjà signalé, est d'autant plus délicate qu'elle exige la collaboration d'acteurs multiples et variés. Elle exige aussi le soutien d'une administration (la sienne) déjà surchargée par les demandes et accusée de produire trop de règlements.

D'autre part, sans ses propositions, le C.M. ne peut fonctionner et lorsqu'elle dispose du support voulu et agit sur des points où les traités sont clairs et précis, son influence peut être considérable sur tout le processus législatif.

c) Sa fonction exécutive est également importante. C'est elle qui prépare les règlements de nature à appliquer les clauses des traités de la C.E. Mais son pouvoir réglementaire autonome est considérablement limité; il s'applique surtout aux matières à caractère technique. Elle peut aussi dans certains cas recevoir une délégation du Conseil. Ce dernier est d'ailleurs généralement réticent à cet égard. Il est clair que c'est le Conseil des Ministres qui établit les règles et que la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution de celles-ci. On pense, par exemple, à la quantité considérable de règlements d'application découlant de la politique agricole de la C.E. La Commission gère, en plus, les fonds communautaires et les programmes de recherche de l'EURATOM, ainsi que sa propre administration.

L'Acte unique a renforcé et clarifié la fonction exécutive en spécifiant qu'elle jouissait d'une compétence d'exécution directe, le C.M. ne pouvant l'exercer qu'occasionnellement et dans des cas spécifiques. Ainsi, dans les rapports entre C.M. et Commission, les fonctions législative de l'un et les fonctions administratives ou exécutives de l'autre ont été nettement affirmées.

d) Elle assure une quatrième fonction, celle de participation aux rencontres du Conseil européen (réunions au sommet) où elle fait office de treizième membre sans cependant y avoir droit de vote. Appuyé sur son administration, le Président de la Commission (avec l'aide d'un autre membre) peut y apporter une expertise et une vue d'ensemble exceptionnelle des problèmes communautaires. La Commission sert en même temps de lien entre le Parlement et le Conseil des Ministres et elle joue un rôle de médiation entre des États membres tout en exerçant la fonction de contrôle cité en premier lieu.

e) Enfin, elle exerce une fonction de représentation de la C.E. dans les organisations internationales ainsi que dans les relations extérieures de la C.E. avec les États non membres.

Les observateurs sont très divisés quant au jugement à émettre au sujet de la Commission. Certains disent qu'elle a perdu sa force d'initiative «supranationale» en voulant rechercher des compromis à tout prix. D'autres lui reprochent son caractère technocratique et bureaucratique (d'autant plus qu'elle est amenée à travailler avec de nombreux comités tant dans sa fonction d'initiative législative que dans sa fonction d'exécution).

Sa faiblesse résulte aussi en partie du fait qu'elle est non élue. C'est pourquoi certains proposent qu'elle soit élue au suffrage universel direct mais ceci risquerait peut-être de déstabiliser un système politique qui à bien des égard reste déjà disfonctionnel et contradictoire dans la nature et les compétences de ses différentes institutions.

Le fonctionnement de la Commission se base sur le principe de la collégialité (comme le gouvernement suisse) mais elle éprouve le besoin d'exercer un leadership. Et à ce point de vue on a observé un changement notable avec la présidence du Français Jacques Delors (dont le mandat a d'ailleurs été renouvelé). Il a pris nettement la direction de l'administration et de plusieurs domaines d'importance cruciale telle que celui de la politique monétaire et il a su s'imposer à la fois par sa très grande expertise et son sens de la négociation. Mais les carences précitées n'en restent pas moins présentes en dépit des mérites et des réalisations d'une institution unique en son genre dans sa «multifonctionnalité».

3.5 Un Parlement «croupion»?

3.5.1. Place dans le système

L'évolution du Parlement européen constitue un autre indicateur du système politique nouveau qui est en train de s'édifier. Les Européens désireux de limiter les prérogatives des États ont tendance à favoriser la création d'un véritable Parlement européen, supranational et doté de

pouvoirs législatifs comme tous les parlements des États fédéraux. Le Parlement, jusqu'ici représente une des institutions les plus fondamentales de l'État. Sans elle il n'y a pas d'État (du moins dans nos systèmes politiques occidentaux). Logiquement donc, en poussant au développement du Parlement et en lui donnant les pouvoirs de base (ceux de légiférer), on crée un super État européen ou plus exactement un État fédéral européen au-dessus des parlements nationaux. Et pourtant, dans une résolution critique à l'égard du sommet européen de Luxembourg (1991), le Parlement européen actuel a souligné que «le fédéralisme (européen) n'impliquait pas la création d'un super-État, chacun conservant son identité et ayant des pouvoirs conférés conformément au principe de subsidiarité.» Il y a donc un choix crucial à opérer ici. Mais, fait certain, si on confie au Parlement la fonction législative qui lui revient normalement, on déstabilise l'équilibre fragile qui existe actuellement dans le triangle institutionnel, Conseil, Commission, Parlement. Ce nouveau parlement en effet viderait le C.M. de sa principale substance (fonction législative) et court-circuiterait la Commission dans plusieurs de ses fonctions. En réalité, nous sommes très loin de cela et l'on peut sérieusement douter qu'un tel parlement puisse voir le jour, du moins à court et à moyen terme.

Ceci dit, il est évident que le P.E. peut exercer d'autres fonctions comme nous le voyons plus loin. Et d'ailleurs, il a réalisé des progrès intéressants depuis sa création. De 1952 à 1979, le P.E. a été une assemblée de délégués provenant des parlements nationaux (un peu comme les sénateurs américains désignés par leur État respectif jusqu'en 1913) mais sans leurs pouvoirs. Depuis 1979, ils sont élus directement. De même que le sénateur d'un État devient un sénateur des États-Unis, (dimension nationale), le député ainsi élu devient un député européen. C'est donc une étape non négligeable (pas seulement au niveau des symboles) vers une certaine intégration européenne. Mais il ne faut pas non plus en exagérer la portée. Car beaucoup de questions se posent à la fois quant à ses pouvoirs et son caractère européen. Ainsi, par exemple, se pose la question de savoir si le député est attaché à une formation (ou un regroupement de partis) politique supra nationale ou si au contraire il reste étroitement lié aux intérêts et aux directives de son parti national, voire à ceux, plus larges, de son pays.

On imagine facilement les problèmes auxquels on se heurte avec une assemblée aussi nombreuse et aussi disparate. Lors de la «petite Europe» des six, elle ne comportait que 142 membres, ce qui en faisait une assemblée relativement «fonctionnelle». Avec l'Europe des douze, elle est passée à 518 membres. (Aux États-Unis, on dit souvent qu'une des faiblesses de la Chambres des Représentants, c'est qu'elle a beaucoup trop de «députés», actuellement 438).

Assemblée disparate, pas tellement à cause des langues (neuf langues différentes) qu'en raison de la multiplicité des partis politiques (près de 80 partis politiques différents). On pallie en partie cette carence en procédant d'ailleurs à des regroupements de «familles politiques» telles que socialistes, libéraux, démocrates-chrétiens, sur une base un peu artificielle et provisoire. Car, même à l'intérieur d'une «famille», les programmes, les structures et surtout les intérêts sont souvent fort différents.

3.5.2 Extension et limites des pouvoirs du P.E.

3.5.2.1 Pouvoirs législatifs

L'Acte unique a contribué surtout à renforcer la procédure de coopération du P.E. dans plusieurs domaines.

. Le Traité de Rome prévoyait déjà la consultation obligatoire du P.E. dans des domaines communautaires tels que la circulation des marchandises, la politique agricole, les transports et les accords d'association. En cas de non consultation dans ces cas, un acte du C.M. peut être annulé par la C.J.C.E. (ce qui s'est effectivement déjà produit).

La consultation s'est étendue progressivement à d'autres domaines mais sur une base facultative. C'est maintenant devenu une pratique de la Commission de consulter le P.E. pour ses projets soumis au C.M. Une procédure longue et compliquée met en présence les trois institutions communautaires, Commission, C.M., P.E. et, au sein de ce dernier, les nombreuses commissions spécialisées, elles-mêmes en contact avec les commissions (plus ou moins équivalentes) des parlements nationaux. Le P.E. peut demander (non exiger) que la Commission retire sa proposition, si le P.E. a voté à la majorité. Il peut aussi l'accepter telle quelle ou formuler des amendements. Il adopte finalement une proposition de résolution législative qui clôt la consultation.

. Depuis 1970 (résolution du C.M.) une concertation étroite a été établie entre le Conseil et le P.E. en matière de procédure budgétaire. Dans une première rencontre entre une délégation du P.E. et le C.M. il y a discussion avant que le C.M. ne formule son projet de budget. La seconde a lieu pour permettre au P.E. de se prononcer sur les amendements ou modifications apportés. D'autres rencontres sont prévues en cas de désaccord.

Il y a également une concertation entre le P.E. et le C.M. dans le cadre de la procédure législative. Ces actes législatifs ont souvent des conséquences financières que le Parlement doit autoriser. C'est pourquoi il est souvent associé aux décisions législatives ayant un impact sur les dépenses de la C.E. et ses représentants siègent au sein d'un groupe de travail réunissant des membres du C.M. et de la Commission.

Cette procédure de concertation a été appliquée notamment pour l'adoption de règlement financier concernant le budget de la C.E., la révision du fonds régional, des propositions d'emprunt, etc.

Les auteurs sont aussi divisés quant à la portée réelle de cette concertation, la majorité d'entre eux la jugent fort modeste. Fait certain, le Conseil est réticent à donner suite aux nombreuses demandes du Parlement en vue de l'engagement de la procédure de concertation et à plus forte raison quant à l'extension de son champ d'intervention.

. Il y a une troisième procédure que l'on distingue de la procédure de consultation et de concertation, c'est la procédure de coopération. Elle associe le P.E. au processus législatif lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée (2/3). Instituée par l'Acte unique elle s'applique au marché intérieur, à la politique sociale, à la cohésion économique et sociale, à la recherche et au développement technologique (voir plus haut, C.M.). Cette procédure prévoit que lors d'une première lecture le Conseil à la majorité qualifiée arrête une position commune avec la Commission. Le P.E. peut l'accepter, la rejeter ou l'amender. C'est au niveau des amendements adoptés par le P.E. (à la majorité absolue) que l'influence de ce dernier peut surtout s'exercer car ils doivent passer par la Commission (elle a l'initiative législative) qui peut reformuler une proposition comportant ou non les amendements suggérés. Face à cette nouvelle situation, le Conseil peut rejeter la proposition ou l'adopter à la majorité qualifiée. Mais s'il veut la modifier, il doit le faire à l'unanimité. C'est pourquoi une majorité absolue au Parlement (260 sur 518) peut amener la Commission (qui tient compte de la force politique exprimée ainsi par les élus) à intégrer les amendements ou une partie de ceux-ci et à faire pression sur le Conseil qui sera d'autant plus tenté de les accepter qu'il n'a pas à utiliser le vote à l'unanimité (évidemment beaucoup plus difficile à obtenir que celui à la majorité qualifiée des 2/3). Dans tout ce processus, la Commission joue un rôle clef parce qu'elle est la charnière entre le P.E. et le Conseil, même si c'est ce dernier qui décide en dernier ressort. Mais telle quelle cette procédure peut aussi gêner considérablement le Conseil puisqu'il l'oblige à voter à l'unanimité aussi dans les domaines où l'Acte ne prévoit que la majorité qualifiée, du moins quand un amendement du P.E. a été intégré dans une nouvelle proposition de la Commission.

3.5.2.2 Codécision pour les traités d'adhésion et les accords internationaux

Pour les traités d'adhésion, l'avis conforme du P.E. est requis avant l'adoption de la décision par le Conseil. Une procédure d'information est mise en place par le Conseil et la Commission durant les différentes phases de la négociation, et un débat plénier peut être organisé, auquel les représentants de ces deux institutions sont invités à participer. Une procédure similaire est appliquée pour les accords d'association. En outre, le P.E. peut considérer qu'un accord de coopération revêt une «importance significative» pour la C.E. et demander à être consulté et informé avant et pendant les négociations. On cite même le cas où il aurait réussi pratiquement à bloquer des ententes commerciales avec l'État d'Israël parce qu'une majorité absolue de l'Assemblée voulait condamner l'attitude de cet État envers les Palestiniens de la rive ouest. Règle générale, son accord n'est pas indispensable pour les accords commerciaux, même si le projet de traité voté en 1984 par le Parlement exigeait une approbation des accords, sans toutefois qu'il puisse formuler des amendements.

3.5.2.3 Pouvoirs de contrôle

. Le Traité de 1975 permet au P.E. de rejeter dans sa totalité le projet de budget. Il effectue, grâce à sa Commission du Contrôle budgétaire, une supervision permanente de la gestion du budget. Il en vérifie la légalité et l'efficacité, collaborant étroitement avec la Cour des Comptes européenne. Il a le droit exclusif de donner, sur recommandation du Conseil, décharge sur

l'exécution du budget, c'est-à-dire un jugement final sur l'exercice financier. Chaque institution doit en tenir compte. En 1984, par exemple, le P.E. a voté un refus d'octroi de décharge qui aurait pu entraîner un vote de censure de la Commission européenne accusée de ne pas avoir bien utilisé son droit d'initiative (déficiences de la mise en oeuvre de la politique d'aide alimentaire et carence dans la gestion dont la dite Commission est responsable). Ces pouvoirs de contrôle sont donc loin d'être négligeables mais le P.E. n'a aucun droit d'initiative budgétaire et ses compétences ne s'étendent pas aux recettes; de plus sa compétence se limite aux «dépenses non obligatoires», c'est à dire celles concernant la politique sociale, l'énergie, l'industrie, les transports, etc. Quant aux «dépenses obligatoires», ce sont celles qui découlent de l'application du Traité. La plus grosse partie du budget est consacrée à cette catégorie dont l'agriculture absorbe la quasi totalité. Certaines années, la politique agricole absorbe environ 2/3 des dépenses totales. Et c'est l'Allemagne qui assume le poids de ces transferts vers les autres pays dans des proportions écrasantes. Récemment, le Président de la Commission (Delors) a proposé de nouvelles sources de revenus liées au produit national brut des États membres mais ces propositions seront examinées par le Conseil qui décidera en dernier ressort quant aux dépenses obligatoires; elles risquent fort de se maintenir même si on espère en divertir une partie pour le développement régional et les politiques sociales. Ceci aussi échappe à l'emprise du P.E. qui cherche parfois à exploiter les divisions nationales au sein du Conseil. Mais il n'a pas réussi jusqu'ici à lui faire voter une augmentation des dépenses non obligatoires qui accroîtraient sa marge de manoeuvre. Un tel vote exigerait du Conseil une majorité qualifiée.

. Le P.E. dispose encore de quelques autres moyens de contrôle sur les institutions communautaires. On a déjà signalé antérieurement sa capacité de voter une motion de censure sur la gestion de la Commission, forçant les membres de celle-ci à abandonner collectivement leur fonction. Il y a eu plusieurs projets votés, en ce sens, mais ils ont été finalement rejetés ou retirés. Rappelons également le droit qu'a le P.E. de saisir la C.J.C.E. dans le cas où le Conseil, en violation du Traité de Rome, s'abstient de statuer ou en tout cas ne le fait pas dans les délais voulus (recours en carence). Ainsi, la C.J.C.E. a rendu un jugement en 1985 déclarant que le Conseil avait violé le Traité en tardant à statuer dans le domaine de la politique des transports (le Parlement avait saisi la Cour en 1983). Comme dans beaucoup de parlements nationaux, le P.E. a le droit de poser des questions écrites ou orales (adressées ici à la Commission). Quant au Conseil il n'est pas obligé de répondre aux questions mais habituellement il le fait. Ce droit a été étendu aux ministres des affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique. La très grande majorité des questions sont écrites et adressées à la Commission, une moyenne annuelle de plus de 2 000 questions écrites et environ une quarantaine orales pour celle-ci contre une moyenne annuelle d'environ 200 questions écrites et 18 orales pour le Conseil (durant les années quatre-vingt).

En conclusion le P.E. dispose d'importants moyens de contrôle face au Conseil et à la Commission. Il est consulté, coopère au processus législatif et est même codécideur dans plusieurs domaines relevant des relations internationales. Mais il est amputé des pouvoirs essentiels, ceux de l'initiative législative et de la décision sans partage en matière de loi, ce qui

fait que dans un parlement de type britannique, le parlement «peut tout faire sauf, etc.». Ajoutons pour terminer que le P.E. n'a pas, contrairement au parlement précité, le pouvoir de nommer les membres de l'exécutif.

Nous n'estimons pas nécessaire ici de nous étendre sur le Comité économique et social de la C.E., simple organe de consultation (non élu) sans commune mesure avec les pouvoirs et fonctions attribuées au triangle institutionnel communautaire. Il ne fait d'ailleurs partie ni du Parlement au sens large ni du gouvernement. C'est un appendice dont l'utilité est remise en question, surtout si l'on veut accroître le rôle de l'Assemblée élue européenne.

3.6 Une Cour «constitutionnelle» supranationale

3.6.1 Fonctionnement

La C.J.C.E. est certainement l'institution communautaire qui pousse le plus à l'intégration européenne (supranationale). À plusieurs égards, elle fait penser au rôle joué par la Cour Suprême des États-Unis (sous Marshall) dans le renforcement des pouvoirs attribués aux institutions centrales. En l'occurrence, elle se fonde sur des traités mais ces traités forment ensemble une quasi constitution car ils ont donné naissance à une communauté de droit dotée d'une capacité de représentation internationale et de pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs. Cette communauté bénéficie dans ses fonctions de l'octroi d'une partie de la souveraineté déléguée par les États membres et une cour «constitutionnelle» est chargée d'en contrôler l'application par les États membres. Ainsi donc, alors que la C.E. ne dispose pas encore d'un véritable parlement né d'un gouvernement bien défini, elle a par contre une Cour qui a nettement affirmé ses compétences et a réussi à les faire respecter.

Les 13 juges sont nommés par décision unanime des gouvernements des États membres pour six ans (mandat renouvelable). Ils sont assistés par 6 avocats généraux. On s'est efforcé de représenter tous les États membres et en même temps de garantir un minimum d'indépendance des juges. Ainsi, par exemple, les juges décident à la majorité simple et (contrairement aux États-Unis, notamment) les arrêts ne comportent pas d'opinion séparée. Un juge rapporteur rédige l'arrêt, anonymement et au nom de l'ensemble.

Elle ressemble par contre à la Cour constitutionnelle fédérale de la R.F.A., en ce sens qu'elle est une Cour de juridication préjudicielle. C'est-à-dire que les tribunaux des États membres envoient leurs questions sur l'interprétation des traités communautaires, ou les décisions qui en découlent, à la C.J.C.E. Alors que dans le cas des États-Unis et du Canada, on a affaire à des Cours suprêmes qui sont essentiellement des cours d'appel. Au sein de la C.J.C.E. les rôles sont clairement délimités; elle est responsable de l'interprétation des traités (ou de la quasi constitution) tandis que les tribunaux nationaux sont responsables de l'application de ses décisions. Mais, dans cette structure qui n'est pas de nature fédérale (avec un État fédéral) au départ, elle n'est pas considérée, sensu strictu, comme hiérarchiquement supérieure aux tribunaux des États membres.

3.6.2 Un comportement centralisateur-intégrateur

Nous passerons sous silence ici les recours en annulation contre les institutions communautaires (actes du C.M. et de la Commission) émanant des particuliers touchés par ceux-ci directement et personnellement. Tout État membre peut formuler un tel recours de même qu'en ce qui concerne les recours en carence dirigés contre des abstentions du Conseil ou de la Commission (défaut de décision). La Cour peut prononcer un jugement annulant l'acte mais elle n'a pas les moyens coercitifs lui permettant de faire appliquer sa décision. Elle dépend donc du bon vouloir de l'institution concernée. Mais un consensus très large suffit pratiquement pour que le C.M. ou la Commission concernée se sentent dans l'obligation d'exécuter l'arrêt. Elle ne peut annuler une loi ou une décision émanant d'un État membre violant une disposition des traités de la C.E. Par contre elle peut (comme l'a fait la Cour suprême des États-Unis, par exemple) émettre des injonctions envers les États contrevenants. On touche ici à la faiblesse coercitive relative de la C.J.C.E. alors que dans le cas de la C.E.C.A., l'État fautif pouvait être condamné à des sanctions financières ou à des dommages et intérêts. Par conséquent lorsque la Cour a constaté par un jugement qu'un État membre s'est révélé fautif, il revient uniquement au gouvernement (national) de modifier sa ou ses décisions en conséquence ou, en tout cas, d'en arrêter l'application sur son territoire.

En dépit de plusieurs de ces faiblesses, la Cour a réussi à imposer un nouvel ordre juridique et politique qui, à plusieurs égards, la rapprochent d'une cour constitutionnelle ou d'une cour suprême dans un État fédéral. C'est du moins ce que l'on peut dégager à la lumière de la jurisprudence et en particulier des principes et concepts politico-constitutionnels invoqués par elle, spécialement lorsqu'elle doit défendre les prérogatives de la C.E. contre les empiétements des États membres. Cela signifie pratiquement que nous laisserons également de côté les cas où elle tranche des conflits entre institutions communautaires.

. Premièrement, dans le cadre des recours en manquement introduits par la Commission ou par un État membre, la Cour affirme la primauté du droit communautaire sur le droit national. Ceci a pour conséquence non pas d'annuler (on le répète) une disposition du droit national mais d'obtenir que les juges des tribunaux nationaux n'appliquent pas la disposition précitée, qu'elle soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire. Ces juges ont l'obligation d'appliquer la décision intégralement. On rejoint ici un principe énoncé dans les constitutions de plusieurs États fédéraux (en Suisse et en R.F.A.) où le «droit fédéral» prime le droit des Cantons ou des Länder. Aux États-Unis on parle aussi de la «clause de la suprématie» du gouvernement central (le Congrès).

. En second lieu, lié au principe de la primauté ou de la suprématie, il y a les principes d'applicabilité et d'effet direct du droit communautaire. Ce dernier passe par-dessus la tête des institutions nationales (gouvernement, législateurs, tribunaux) pour s'appliquer directement aux institutions et individus concernés. Il fait partie du droit national dont il constitue une source et des obligations nouvelles. Certains auteurs ont été jusqu'à dire qu'ainsi chaque pays d'un tribunal national membre est devenu en quelque sorte un juge fédéral européen.

. Fait certain, la combinaison de ces principes confère des pouvoirs considérables à la C.J.C.E., d'autant plus qu'elle est amenée comme les autres cours constitutionnelles, à utiliser largement la clause des pouvoirs implicites. Aux États-Unis, en se fondant sur les pouvoirs fédéraux en matière de commerce interétatique, la Cour suprême a justifié une extension considérable des compétences fédérales dans des domaines réservés pendant longtemps aux États et à l'entreprise privée. Au nom de la libre circulation des biens et des personnes, la C.J.C.E. peut aussi se prononcer en faveur d'une réglementation poussée, même si, au début surtout, elle s'est montrée soucieuse d'éviter de se heurter directement aux juges nationaux par des implications trop révolutionnaires du principe de la primauté et de l'effet direct. D'autre part, la clause des pouvoirs implicites, dite également clause élastique, utilisée successivement, provoque un «processus boule de neige», faisant que chaque précédent en entraîne un autre sur «la pente du système».

Tout cela va évidemment à l'encontre du dualisme (ordre interne et ordre international) et on comprend que plusieurs gouvernements et tribunaux nationaux aient manifesté quelque résistance dans ce changement radical de la priorité des normes et l'extension de l'interprétation des normes communautaires aux dépens des normes nationales

À titre de comparaison, signalons que la Constitution des États-Unis, après avoir énuméré les pouvoirs exclusifs du Congrès, ajoute qu'il aura le pouvoir de «faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus mentionnés». La C.J.C.E. s'appuie sur un principe analogue lorsqu'elle précise que les compétences de la C.E. sont susceptibles de s'étendre en matière de relations extérieures au fur et à mesure qu'elle agit sur le plan interne. En 1971, elle a déclaré «chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la C.E. a pris des dispositions instaurant des règles communes, les États membres ne sont plus en droit de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles».

. Contrairement à ce que l'on observe dans une confédération d'États souverains, telle que celle des treize colonies américaines, les transferts de compétences sont irréversibles au sein de la C.E. En 1971, la C.J.C.E. a déclaré que non seulement ces transferts (on ne parle pas de délégation) sont irréversibles mais que même si une compétence n'est pas exercée, elle n'est pas caduque pour autant. C'est un indicateur fort important montrant comment dans un domaine donné un État membre perd sa liberté d'action progressivement.

. En contrepartie de tout cela, on constate que la C.E. ne dispose pas des pouvoirs résiduels. La C.E. ne jouit que des compétences qui lui sont expressément attribuées. Toutes les autres restent aux mains des gouvernements des États comme c'est le cas aux États-Unis, en Suisse, en R.F.A., mais non au Canada. Aux États-Unis, la Cour suprême lorsqu'elle l'a vraiment voulu a fait prévaloir les clauses des pouvoirs implicites et de la suprématie fédérale sur celles des pouvoirs résiduels (laissés aux États). Elle l'a fait en matière de droits et libertés individuelles notamment. La C.J.C.E. est bien équipée pour suivre un cheminement comparable

mais néanmoins dans le cadre plus limité de traités qui ne sont pas encore une constitution au sens plein du mot.

Une telle constitution apporterait de nombreuses transformations des institutions communautaires et renforcerait (ou créerait de nouveaux pouvoirs supranationaux, spécialement dans les domaines les plus déficitaires, celui de la politique étrangère et de défense, les politiques monétaire et sociale, etc., remplaçant ainsi les traités pour mieux définir (et augmenter) les compétences de la C.E. Ce ne serait plus le même système politique. Et, l'on doute fort que ce stade soit franchi avant longtemps en dépit des efforts pour créer «une union politique» qui à son tour entraînerait logiquement la création d'un super État fédéral. Ce qu'une majorité d'Européens semblent refuser jusqu'ici.

4. Propositions constitutionnelles fédérales à la lumière des expériences précitées

4.1 Citoyenneté et libertés

4.1.1 Droits et libertés

Dans la constitution de trois des États fédéraux présentés au chapitre II, on retrouve des dispositions comparables à celles énoncées dans la Charte canadienne des droits et libertés. Elles sont applicables, aussi bien aux Länder, Cantons ou États qu'au gouvernement central. Le droit de propriété y est mentionné. mais dans des termes et des conditions assez variables.

Ainsi, aux États-Unis, la question de la propriété est principalement traitée au cinquième amendement de la Constitution. Mais cet amendement, de même que les autres ratifiés en 1791, ont pendant longtemps (à l'époque du fédéralisme dualiste du siècle dernier) été considérés par les États comme étant non applicables en ce qui les concerne. Ils avaient d'ailleurs leur propre constitution et leur propre charte des droits et libertés (ou civil rights). Cependant après le 14e amendement de 1868 (après la guerre civile) le cinquième amendement qui s'appliquait (pour les institutions fédérales) a vu son champ d'application s'étendre progressivement aux États. On connaît la fameuse clause «Aucun État ne fera ou n'appliquera des lois qui restreindraient les privilèges des citoyens des États-Unis; ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure régulière». Cette dernière clause a été utilisée d'une façon très extensive pour protéger la propriété privée ainsi «fédéralisée». Les jugements de la Cour Suprême sont très révélateurs à cet égard, y compris dans le reste des droits et libertés soustraits à l'emprise des États alors qu'auparavant ils faisaient en quelque sorte partie de leur chasse gardée, pour le meilleur et malheureusement trop souvent aussi pour le pire (voir notamment dans les États du sud).

. En Suisse, la Constitution fédérale est plus récente (1874), les droits individuels y sont réglementés de façon plus précise qu'aux États-Unis. On y fait allusion également à la propriété dans plusieurs articles, celui sur les confiscations de propriété mais surtout à l'article 64 où il

est clairement indiqué que le fédéral est autorisé à légiférer en matière de commerce, de propriété, de droit civil, etc.

Au Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mentionne, par contre, à l'article 92 al. 13, parmi les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales, «la propriété et les droits civils dans la province». Cette capacité de légiférer en matière de droits civils constitue d'ailleurs un des traits distinctifs de la société québécoise qui dispose de son propre code civil. Alors qu'en Suisse, le droit de propriété et le droit civil fédéralisés se sont vus «traduits» concrètement par l'adoption d'un code civil suisse par le Parlement fédéral (1907).

. En R.F.A., plusieurs articles de la Constitution de 1947, traitent de la propriété, notamment à l'article 14 (propriété, droits de succession, expropriation) et à l'article 15 où l'on mentionne que la propriété privée peut être transférée en propriété collective moyennant certaines modalités et garanties fixées par la loi fédérale. À noter que le droit civil et le droit du travail constituent des matières où s'exercent les pouvoirs concurrents des Länder et du fédéral mais c'est ce dernier qui a le dernier mot (dans tous les pouvoirs concurrents d'ailleurs). Le Code civil est fédéral comme en Suisse alors qu'aux États-Unis, il relève encore de la juridiction des États, reliquat du «fédéralisme dualiste», en dépit de nombreuses interventions du fédéral soucieux d'harmoniser les différentes législations et pratiques en ce domaine.

4.1.2 Société distincte

La notion de société distincte ne figure dans aucune des constitutions des États fédéraux repris plus haut. Il faut remonter au siècle dernier quand la Confédération du Nord plus la Bavière étaient en train de se fondre dans le nouvel empire bismarchien unis, de gré ou de force. Pour réduire les vélléités autonomistes de la Bavière et sa crainte d'un grand État dominé par la Prusse, plusieurs concessions spéciales lui furent faites, au moins provisoirement (par exemple en matière de représentation à l'étranger, de défense et de culture). Avec le temps, ce reliquat d'un passé souvent fortement autonomiste a disparu en même temps que s'estompaient les particularismes qui distinguaient les Bavarois des autres Allemands, du nord en particulier.

Quant au dualisme linguistique on ne le relève ni en R.F.A., ni aux États-Unis, dans une Constitution où il va de soi que c'est respectivement l'allemand et l'anglais qui est la seule langue officielle (langue exclusive de la rédaction de la Constitution). À noter, mais ici on sort du sujet, qu'un dualisme linguistique de facto tend à s'imposer dans certaines régions des États-Unis, là où vit une forte minorité de langue espagnole. Mais aucune des constitutions des cinquante États ne reconnaît un dualisme linguistique. La situation est donc la même qu'au fédéral.

En Suisse, la situation est radicalement différente, la minorité francophone (20/100 de la population) est protégée sur deux fronts de façon très efficace. D'abord et surtout, en vertu du principe de la territorialité, le français est la langue officielle dans les Cantons à majorité francophone (et non l'allemand langue de plus de 70/100 de la population totale suisse) avec les

conséquences pratiques qu'entraîne ce principe appliqué strictement. De plus, au sein des institutions fédérales, le français est l'une des langues officielles, d'ailleurs la plus utilisée après l'allemand. Mais, pas plus que la minorité italienne (concentrée dans le Tessin), elle ne dispose d'un statut de société distincte bien qu'elle soit sur son propre territoire une majorité francophone, de culture française distincte et avec une histoire différente de celles des autres cantons. Les francophones des Cantons romans ne se considèrent d'ailleurs pas comme une minorité et ils se sentent finalement bien moins menacés que les Québécois. À plusieurs égards, il semble étrange que ce peuple de plus de 6 millions d'habitants (le Québec) en soit encore réduit à solliciter un statut de «société distincte» plus de trois siècles après la création de la Nouvelle-France. Et alors qu'ils restent le seul îlot francophone perdu au milieu d'un monde anglophone dont la puissance d'assimilation n'a rien de comparable avec celle à laquelle font face les Suisses romans, solidement appuyés sur leurs institutions et un voisinage européen où la puissance et le rayonnement du français restent considérables.

4.1.3 Autochtones

Il n'y a rien dans la Constitution en Suisse ou en R.F.A. qui permette quelque comparaison que ce soit avec le cas très particulier et difficile des premiers habitants ou autochtones du Canada.

Par contre, si on compare les propositions fédérales avec ce qui existe aux États-Unis, il y a manifestement progrès du moins au niveau des bonnes intentions. Surtout quand on propose d'associer ces peuples à la démarche constitutionnelle et d'y inscrire, au stade final de la rédaction, un processus constitutionnel qui leur soit propre. On ne voit pas l'ombre d'un mouvement en ce sens aux États-Unis sur le plan constitutionnel. On ne voit pas non plus comment dans ce système extrêmement difficile à amender (en raison des majorités qualifiées à atteindre à la fois aux deux chambres fédérales et dans les États), on pourrait garantir la représentation des autochtones au Sénat (en l'occurrence les Indiens). Cela exigerait un changement radical des règles du jeu tout comme il est virtuellement impossible de créer un ou des nouveaux États où seraient concentrés les autochtones actuellement dispersés sur une bonne partie du territoire américain. Au Canada, par contre, notons que le gouvernement fédéral dans ses offres mentionne souvent les gouvernement des territoires, comme s'il avait l'intention arrêtée de créer (tôt ou tard?) de nouvelles provinces à partir des territoires sous juridiction fédérale.

Finalement, les offres précitées proposent aux deux paliers de gouvernement et provinces de s'entendre avec les autochtones sur un droit à l'autonomie pour ces derniers. Mais on ne donne guère de précisions quant au paramètre dans lequel devrait se situer pareil droit. C'est d'ailleurs un problème inextricable quand on en considère les enjeux et la multiplicité des acteurs impliqués tant sur le plan régional que national et international. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le fédéral n'a guère fait preuve d'imagination et d'audace. Cette question, à elle seule exigerait de nombreux développements mais la perspective comparative utilisée ici ne nous apporte rien sur cette question du moins.

4.2 Institutions

4.2.1 Cour suprême

Les modifications proposées sont très modestes, elles n'apportent que fort peu d'éléments en faveur d'une décentralisation du mode de nomination des juges. Le gouvernement fédéral se réserve exclusivement le droit de décider de la nomination de ceux-ci. Il le fait à partir de propositions émanant de l'exécutif des provinces et éventuellement des territoires.
Aux États-Unis, les juges de la Cour suprême sont également nommés par l'exécutif (le Président) fédéral. Ici, ce ne sont pas les gouverneurs des États (chefs de l'exécutif) qui sont associés au processus mais bien la chambre haute fédérale. Les sénateurs disposent d'un véritable droit de veto à cet égard. Ce qui force le Président à négocier avec les membres les plus influents du Sénat (voir notamment la Commission judiciaire du Sénat). On considère d'ailleurs que cette disposition constitue un «contrepoids» aux pouvoirs présidentiels. L'article 2 de la Constitution spécifie que le Président «proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les juges à la Cour suprême...».

En Suisse, le système est très différent. Les juges du Tribunal fédéral sont (de même que les sept membres du gouvernement fédéral) choisis par les deux chambres législatives fédérales réunies et votant à la majorité (article 85 et 92). Les juges sont donc élus (non par les citoyens, comme cela se fait pour certains juges dans plusieurs États aux États-Unis) mais par les législateurs élus à la foi sur une base cantonale (Conseil des États) et nationale (chambre basse). Ceci confère donc aux Cantons (directement représentés dans la chambre précitée) un pouvoir important. Ce dernier est cependant quantitativement limité par le fait que les votes sont additionnés et que la chambre basse continue de voir ses effectifs augmenter avec la population alors que le Conseil des États est toujours limité à deux conseillers par canton (200 voix contre 46 voix pour le Conseil des États).

En R.F.A., les Länder ont un pouvoir plus large et ne dépendant pas de la chambre basse. Votant séparément, les membres du Bunderat choisissent la moitié des juges de la Cour constitutionnelle, l'autre moitié étant élue par la chambre basse (Bundestag).

Signalons à titre documentaire (nous ne faisons pas une comparaison systématique avec la communauté européenne) que dans la C.E.E. la participation des États membres est assurée au maximum puisque ce sont les États qui, de commun accord, désignent les treize juges de la C.J.C.E. (plus les six avocats généraux), le Président étant élu par ses pairs pour 3 ans. La durée du mandat, contrairement au Canada et aux États-Unis est limitée (six ans, renouvelable, comme en Suisse).

Dans un ordre décroissant, on constate que la décentralisation du mode de désignation des juges de la Cour suprême (et des autres cours suprêmes fédérales) est la mieux assurée par la C.E.E., ensuite la R.F.A. et la Suisse avec une position intermédiaire. Le Canada vient après les États-Unis ou à peu près au même niveau. Malgré un certain progrès, il se situe ici dans la

catégorie la plus centralisatrice. L'impact en est d'autant plus grand que le mandat de ses juges est beaucoup plus long, trop long même. Il en va de même en ce qui concerne le mode actuel de désignation des sénateurs. Mais, avec les réformes proposées, la situation risque de changer brusquement et dans une direction diamétralement opposée aux intérêts et exigences du Québec.

4.2.2 Le Sénat

4.2.2.1 Élection et représentation

La réforme proposée constitue une sorte d'amalgame ou de combinaison de toute une série de dispositions que l'on retrouve à l'état fragmentaire dans plusieurs des constitutions des États fédéraux étudiés (il faudrait y ajouter aussi l'Australie). Mais alors que ces «Sénats» ont leur logique, en fonction du cadre général où ils doivent oeuvrer, ici, on procède sans fil conducteur véritable, si ce n'est qu'un nouveau Sénat doit être élu, efficace et plus équitable. Mais en vue de quoi exactement? La défense des intérêts provinciaux, régionaux, celle des autochtones, des territoires? La première proposition de créer une chambre haute élue directement se retrouve au Sénat américain (du moins depuis l'amendement 17 [de 1913]). En Suisse, par contre ce sont les Cantons qui choisissent leurs représentants au Conseil des États et en R.F.A., ce sont les membres des gouvernements des Länder qui constituent eux-mêmes directement la chambre haute fédérale.

À ce point de vue, à nouveau, le processus de sélection des membres de la seconde chambre relève d'une problématique nettement plus centralisatrice que dans les deux États précités. Certes il est maintenant démocratisé (élection par la population) mais, comme aux États-Unis, il est fédéralisé. Aux États-Unis, on affirme que le déclin du dualisme fédéral a été accéléré avec l'amendement de 1913 en faisant du Sénat une chambre des citoyens américains et non plus une chambre des États. D'autre part, le projet vise à assurer une meilleure représentation (plus équitable) des provinces et des territoires (à nouveau). Sous la pression de plusieurs provinces de l'ouest, il vise à leur accorder une meilleure représentation. Si on se fonde sur les modèles suisse et américain, il dispose d'un argument intéressant. Car, dans ce cas, les provinces les moins peuplées (ouest et maritimes) jouiraient de l'égalité avec les provinces les plus peuplées. En R.F.A., la représentation des Länder (entre trois et six voix par land) permet de pondérer le principe de l'égalité absolue.

Les principes de l'élection telle que précisée et celui de l'égalité confèrent à cette réforme des traits de légitimité démocratique à première vue. Mais l'optique dans laquelle elle est envisagée risque fort de l'appliquer aux dépens de l'entité politique la plus ancienne du pays (le Québec) dans un double processus de minorisation et de «dissolution» au sein de l'ensemble canadien. Phénomène que contribuera encore à accentuer, plus tard, la création de nouvelles provinces à partir des territoires (désignés dans cette proposition et dans plusieurs autres).

4.2.2.2 Pouvoirs du Sénat

Ici surtout, nous avons une liste de propositions fort éclectiques qui font que l'on ne voit guère, on le répète, l'utilité de cette chambre. Si elle est inutile et sans pouvoir réel, alors le danger signalé plus haut pour le Québec perd de son importance. Mais le jeu est loin d'être aussi simple que cela! Constatons tout d'abord que de toutes façons il est difficile (si l'on opte pour le bicamérisme) d'éviter le dilemme (signalé déjà au siècle dernier par John Stuart Mill). Une seconde chambre efficace et puissante risque fort de bloquer la première dans un régime parlementaire où la Chambre des Communes est la chambre principale. Dans le cas contraire (même si elle est élue) elle risque plutôt d'être une copie de la chambre basse et faire double emploi. Entre ces deux extrêmes, la marge de manoeuvre est réduite et la démarche pleine d'embûches. On a tenté ici d'y remédier en procédant à un saupoudrage de mesures empruntées à l'étranger ou inventées, peu importe d'ailleurs.

Une première disposition consiste à affirmer que la Chambre des Communes est l'organe législatif principal. C'est un principe de base du régime parlementaire britannique (non fédéral). On ne le retrouve pas dans les Constitutions américaine et suisse. En R.F.A. par contre, il est contenu implicitement dans la Constitution. Le Bundesrat a manifestement moins de pouvoirs que le Bundestag alors qu'en Suisse les deux chambres ont des pouvoirs égaux. Quant au Sénat américain, il a plus de pouvoirs que la Chambre des Représentants (voir partie 2, idem pour le Conseil des États).

Par conséquent dans ces deux pays, la chambre haute dispose d'un veto absolu et non pas seulement d'un veto suspensif. La proposition fédérale de veto suspensif se rapproche quelque peu du modèle allemand où le Bundesrat dispose d'un veto absolu pour toute matière à caractère fédéral (dans le sens d'implication des Länder) et seulement d'un veto suspensif dans les autres cas (environ la moitié). Au Canada, le veto absolu risque cependant d'être plus réduit puisqu'il ne peut être exercé dans les questions d'«importance nationale» comme la défense et les relations internationales. En général on constate qu'une expression telle que «questions d'importance nationale» peut être interprétée d'une façon extrêmement élastique et justifier des décisions gouvernementales (via la Chambre des Communes) restreignant considérablement le champ d'intervention du Sénat.

Dans une perspective de réduction de ses pouvoirs il est alors logique de ne leur accorder «aucun rôle législatif à l'égard des projets de lois de crédits et de mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunts». Et ce, contrairement au Sénat américain et au Conseil des États suisse, compétents en ces matières.

On ajoute qu'il n'est pas doté d'un vote de confiance à l'égard du gouvernement. En cela, on reste fidèle à l'esprit du régime parlementaire britannique (au début du siècle dernier cependant la Chambre des Lords jouait encore un rôle prépondérant). Il n'y a pas de comparaison à faire à cet égard avec la Suisse et les États-Unis; dans le premier cas, on a un gouvernement collégial

en place pour quatre ans et dans l'autre un président élu pour quatre ans également, tous deux à l'abri d'un vote de non confiance.

À la suite de ces recommandations (formulées ainsi que les autres d'une façon un peu pêle même) on émet le voeu que le Sénat continue d'avoir le mandat de mener des enquêtes spéciales sur des questions de politiques d'intérêt public. Il n'y a rien d'innovateur ici; ce sont des pratiques que l'on retrouve dans les autres chambres précitées, que ce soit dans le cadre de commissions ad hoc ou dans des commissions permanentes. Dans le cas canadien proposé, il ne s'agit pas de pouvoir proprement dit mais de possibilité d'influencer le processus législatif, ce qui n'est pas négligeable quand les enquêtes sont bien conduites. Reste enfin la ratification par le Sénat des nominations faites par le gouvernement fédéral dans des conseils et organismes de réglementation opérés par lui. Ces nominations concernent notamment des institutions culturelles (Radio-Canada, Conseil des Arts, musées, industrie cinématographique, etc.), matières qui pourraient relever des compétences provinciales si l'on voulait vraiment opter pour une politique de décentralisation.

Les nominations portent également sur des organismes à caractère économique tels que l'Office national de l'Énergie, l'Office national des Transports, la Commission de l'Immigration, la Banque du Canada (gouverneur), etc. Ce pouvoir de ratification est certes important bien que moindre que celui du Sénat américain qui peut émettre un veto absolu sur les nominations du Président concernant la Cour suprême, les chefs de département de son exécutif, les membres du personnel diplomatique (allant de l'ambassadeur au consul) plus «les autres ministres publics et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront créés par la loi». (art. 2 al. 2). Ce pouvoir du Sénat est d'autant plus fort qu'il est accompagné d'un droit de veto (à la majorité des 2/3) sur les traités signés par le Président alors que la Chambre basse n'a pas de compétence à cet égard. Son contrôle sur l'exécutif présidentiel est donc sans commune mesure avec celui qui est conféré au nouveau Sénat canadien proposé, même s'il est élu.

4.2.3 Conseil de la Fédération

Les propositions fédérales à ce sujet illustrent bien le caractère éclectique de la nouvelle construction proposée. Éclectique au sens où l'on utilise une méthode consistant à choisir dans différents systèmes ce qui paraît le meilleur pour en fait un nouveau système. En pratique cependant, un tel choix, on le répète, s'avère fort difficile et on risque plutôt de déboucher sur un agrégat d'institutions au caractère hétéroclite.

Ce Conseil ressemble à certains égards à une sorte de Bundesrat réaménagé (et moins fort) en vue de mieux coordonner les politiques économiques gouvernementales des deux niveaux de gouvernement. C'est un but louable en soi mais qui s'exprime dans la création d'une sorte de troisième chambre qui aurait la particularité d'être formée de ministres fédéraux élus et de ministres provinciaux et d'être dotée de pouvoirs économiques considérables. C'est très

différent d'une conférence des premiers ministres provinciaux et fédéral (conférence fédérale-provinciale) et c'est autre chose qu'un organe consultatif.

Cette nouvelle institution nous paraît disfonctionnelle et très compliquée dans son maniement. L'objectif de coordination auquel elle veut répondre nous paraît très difficile à atteindre par cette méthode. Cette troisième chambre (ou Conseil) risque fort de court-circuiter à des degrés divers les deux autres chambres législatives existantes. Et en particulier la Chambre des Communes, sur un point majeur, celui du dernier mot en matière législative car dans un régime parlementaire (qui continue à fonctionner) c'est la Chambre des Communes qui est sensée être la chambre législative principale. On touche ici, à nouveau, à la difficulté de concilier le parlementarisme avec des innovations de nature fédérale, le gouvernement étant responsable devant la Chambre des Communes dont il fait partie. Le véritable centre de pouvoir dans un tel système se trouve là et doter le conseil de la fédération d'un tel pouvoir décisionnel sur l'immense domaine que représente le «fonctionnement de l'Union économique» constitue un véritable «défi systémique». De même que celui de la répartition des pouvoirs, principal enjeu finalement de la réforme constitutionnelle.

4.3 Pouvoirs fédéraux

4.3.1 Répartition fédérale

La répartition des pouvoirs, selon les propositions fédérales, s'oriente nettement dans le sens d'un renforcement de la centralisation des pouvoirs économiques de base. C'est un phénomène que nous avons relevé dans les trois autres États fédéraux avec cette différence que ces propositions le soulignent avec plus de précision.

Dans les autres Constitutions on mentionne de façon explicite ou au moins implicite que le gouvernement central a le pouvoir d'assurer une libre circulation des biens et des personnes et par conséquent d'empêcher les États, Cantons, Länder d'ériger des obstacles douaniers, des tarifs, taxes sur les importations ou exportations, etc. Mais on ne mentionne pas les barrières non tarifaires ou les pratiques mettant des entraves à la dite circulation.

À l'article 14 des propositions, on confère des pouvoirs étendus au fédéral en arguant que l'Union économique est indépendante de toute barrière et de toute autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.

D'autre part, cette clause est assortie d'assouplissements en faveur des provinces (et du fédéral), ce qui paraît normal dans le cadre d'un État fédéral. Mais on insiste en même temps sur les pouvoirs considérables du fédéral dont celui de déclarer d'intérêt national les lois provinciales (et fédérales) avec toutes les possibilités d'intervention que cela suppose, par la voie des pouvoirs implicites (voir à cet égard le rôle joué par les Cours suprêmes dans cette reconnaissance, et extension des dits pouvoirs économiques).

Ce renforcement est encore accentué par une clause, encore plus précise, centrée directement sur la gestion de l'Union économique. Celle-ci est particulièrement lourde de conséquences pour l'autonomie des provinces car elle confère au gouvernement un pouvoir exclusif et en même temps très extensif, celui de légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'Union économique. Il n'est pas nécessaire de commenter davantage ce point crucial. Il est évident que cette double proposition ouvre les portes toutes grandes à une série d'interprétations et d'interventions fédérales qu'il sera très difficile de freiner en dépit de la restriction exigeant l'accord d'une majorité qualifiée (2/3 des provinces, 50/100 de la population). Certes, il y a aussi une clause de sauvegarde permettant à une province de ne pas appliquer une telle loi sur son territoire mais, après un délai de suspension de la loi fédérale de trois ans maximum, la résolution de non application n'est pas renouvelée automatiquement; elle nécessite l'autorisation d'un comité mixte spécial qui en décidera. On ne retrouve aucune disposition de ce genre dans les trois autres États fédéraux.

4.3.2 Culture et radiodiffusion

En matière de culture et de radiodiffusion, le fédéral prétend conserver des pouvoirs d'intervention ne cadrant guère avec l'autonomie réservée en ces matières aux Cantons, Länder et États. Aux États-Unis, la culture et la radiodiffusion (plus la télévision évidemment) constituent des champs laissés à l'entreprise privée, aux États et aux gouvernements locaux. Le même principe s'applique en R.F.A. Mais, ici comme aux États-Unis, c'est au gouvernement qu'il revient d'intervenir dans les aspects techniques des communications et donc l'octroi de permis d'exploitation de stations radio ou de télévision, d'autant plus que ces communications transcendent les limites des Länder. Le rôle du C.R.T.C. et sa régionalisation en dépit des éléments consultatifs proposés risque fort de toucher sérieusement au domaine de la programmation, donc du contenu (ce qui a été interdit au gouvernement fédéral allemand par sa Cour constitutionnelle dans un arrêt célèbre). De toute façon le fédéral est déjà largement engagé dans le contenu culturel avec l'existence de Radio-Canada et une multitude d'agences à caractère culturel et de ce fait tout un réseau d'attitudes et de comportements ont été mis en place progressivement. Le gouvernement ne semble nullement délaisser ce champ, d'autant plus qu'avec les finances dont il dispose, il a à son actif des réalisations d'une incontestable qualité. Mais, pour une station telle que Radio-Québec, c'est en même temps lui dénier toute possibilité de développement. C'est là un exemple parmi d'autres d'empiétements confirmés et renforcés par les nouvelles propositions.

4.3.3 Pouvoirs déclaratoires et résiduels

Le gouvernement fédéral se dit disposé à supprimer son pouvoir déclaratoire (énoncé à l'article 92 al. 11) sur les pouvoirs des provinces. Ce qu'il donne d'une main, il le reprend d'une autre et sur une base plus large avec les pouvoirs mentionnés dans la gestion de l'Union économique (article 15 al. 1) sans oublier le préambule de l'article 91 de la Constitution actuelle selon laquelle avec le consentement des deux chambres législatives, il peut «faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas

dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures». Le gouvernement fédéral dès lors disposait des pouvoirs résiduels. Ceux-là sont quelque peu précisés par les nouvelles propositions et limitées à des «questions ou des urgences nationales». Ils s'appliquent donc à tout ce qui est d'intérêt national, à nouveau avec ce que ce terme comporte comme possibilité d'extension du champ d'intervention. Le gouvernement fédéral laisse le reste (les résidus) aux provinces. Mais ce domaine se réduit comme une peau de chagrin ou ressemble davantage à un gruyère quand on a enlevé tout ce qui est susceptible d'avoir un intérêt national direct ou indirect plus ce qui a été déjà donné de iure et de facto par l'A.A.B.N., renforcé encore par les dispositions relevées plus haut.

En dépit des concessions faites dans la définition des pouvoirs résiduels et comparativement avec les États-Unis, la Suisse et la R.F.A., on peut dire que sur ce point la Constitution et les propositions restent plus centralisatrices. En l'occurrence, dans les trois autres États fédéraux, des pouvoirs résiduels sont laissés aux «autres gouvernements». Évidemment, on le rappelle, pour évaluer quelque peu la portée des pouvoirs résiduels dans un État fédéral donné, il faut analyser tout son système et voir notamment ce que le fédéral contrôle en termes de pouvoirs exclusifs et concurrents. En R.F.A. par exemple, après cet inventaire, il reste peu de choses pour les Länder (voir plus haut, chapitre 2).

Il n'empêche que le fait d'attribuer ou de maintenir les pouvoirs résiduels essentiels au profit du gouvernement fédéral constitue en soi un indicateur très clair de sa volonté de conserver, voire même de renforcer ses pouvoirs les plus importants: ceux qui ont des implications macro-économiques nationales et internationales, sans compter évidemment tous les autres. C'est d'autant plus révélateur et important que beaucoup de domaines nouveaux émergent. Ils n'ont pas été prévus par la Constitution et ils peuvent être réglementés par le gouvernement central via ses pouvoirs implicites et ses pouvoirs résiduels entre autres. C'est donc une arme considérable qu'il s'est réservée.

4.4 Pouvoirs provinciaux

4.4.1 Pouvoirs exclusifs

Selon les nouvelles propositions, les provinces ont des compétences exclusives pour légiférer dans les affaires municipales et urbaines. Ceci confirme ce qu'elles avaient déjà (art. 72 al. 8 et 16) et ce que l'on retrouve dans les trois autres États fédéraux où les gouvernements locaux relèvent des États, Cantons ou Länder, avec des modalités d'application variables évidemment.

Autres pouvoirs exclusifs proposés: les mines, la foresterie, les loisirs, le logement et le tourisme. Dans la Constitution des États-Unis ces matières ne sont pas mentionnées (on le comprend pour le tourisme) parce qu'elles sont de nature résiduelle et donc laissées aux États s'ils décident de légiférer. Notons cependant qu'en pratique le fédéral est intervenu dans plusieurs de ces matières (logement, par exemple) notamment à l'époque du New Deal, avec ou sans l'accord des États. En Suisse ce sont des questions où le fédéral a clairement le droit de

faire des lois cadres ou d'«uniformisation». Ainsi les «amendements économiques» de 1947 lui permettent de réglementer le tourisme pour protéger certains Cantons; le fédéral légifère en matière de chasse, de pêche et de foresterie, laissant l'application et l'administration aux Cantons. En R.F.A., les loisirs, le tourisme et le logement font partie des compétences résiduelles des Länder bien que l'on puisse les relier, au moins indirectement, à l'un ou l'autre des articles sur les pouvoirs concurrents, pour certains aspects de leur exercice. Par contre, la production forestière et les mines font partie des «droits économiques» et sont mentionnés parmi les 24 attributions de pouvoirs concurrents où le gouvernement fédéral a cependant le dernier mot (comme au Canada en matière d'agriculture et d'immigration).

4.4.2 Formation de la main-d'oeuvre

Un autre pouvoir exclusif provincial: la formation de la main-d'oeuvre. C'est une concession importante faite aux provinces. Elle est d'autant plus justifiée qu'elle relève largement du domaine de l'éducation, normalement de juridiction provinciale. Aux États-Unis, cette matière (pouvoirs résiduels) est laissée aux gouvernements des États (et sous eux, aux gouvernements locaux) bien qu'en pratique le gouvernement puisse être amené à intervenir. En Suisse cette matière fait clairement l'objet d'une législation fédérale pour des raisons d'uniformisation et d'efficacité économiques (article 34. ter), ou plus exactement il est déclaré que le gouvernement fédéral peut légiférer dans cette matière au même titre d'ailleurs que sur les assurances chômage, la protection des employés, etc. En R.F.A., la formation de la main d'oeuvre n'est pas mentionnée explicitement dans les pouvoirs concurrents mais elle y découle implicitement du droit du travail et du droit économique.

4.4.3 Immigration

Dans les propositions, l'immigration reste un pouvoir concurrent avec primauté fédérale. Il est cependant prévu des assouplissements sous forme d'entente à consigner dans la Constitution, «que l'entente conclue avec le Québec et toute autre entente qui sera négociée soient inscrites dans la Constitution». Le fédéral continue de conserver la responsabilité de l'octroi de la citoyenneté et de fixer le nombre total d'immigrants ainsi que les normes et objectifs nationaux en matière d'immigration.

Aux États-Unis l'immigration relève du gouvernement fédéral par trois biais: ses compétences en matière de relations internationales, le commerce interétatique et extérieur et enfin la naturalisation des étrangers. En R.F.A. l'immigration est nommément citée parmi les pouvoirs exclusifs du fédéral (article 73, al. 3, sur la liberté de mouvement, les passeports, l'immigration et l'émigration) bien que le droit de résidence et d'établissement des étrangers et des réfugiés ressortent des pouvoirs concurrents. En Suisse également la primauté du fédéral est affirmée mais la coopération des Cantons est fortement sollicitée pour l'application et l'administration des lois fédérales en ce qui concerne notamment la résidence et l'établissement (le rôle des Communes à ce point de vue est à signaler aussi). L'article 69 ter précise clairement que c'est le fédéral qui légifère sur l'entrée, la sortie, la résidence temporaire et l'établissement des

étrangers. Les Cantons peuvent octroyer des permis temporaires de résidence et d'établissement mais dans le cadre précité et le fédéral conserve la décision finale pour les résidences prolongées, les expulsions et le droit d'asile (réfugiés).

Conclusion

Dans cette étude sur une matière extrêmement vaste et complexe, nous avons concentré notre attention sur deux indicateurs du processus centralisation-décentralisation, à savoir: les compétences respectives de deux paliers de gouvernements et les mécanismes décisionnels centraux. Ces éléments concernent quatre États fédéraux pilotes et la Communauté économique européenne.

À la lumière de ces expériences (essentiellement celles des États fédéraux), nous avons passé en revue les principales offres fédérales concernant surtout les pouvoirs des deux paliers de gouvernement et les réformes de plusieurs institutions centrales. Nous avons laissé de côté les output ou politiques véhiculés par les mécanismes en question. Nous n'avons pas abordé non plus le problème de l'harmonisation des politiques ni les secteurs sujets à la rationalisation parce qu'ils s'éloignent du sujet principal. C'est d'ailleurs sur ce dernier terrain que les comparaisons sont les plus valables et les plus essentielles.

Notre démarche est d'autant plus justifiée que les offres se situent sans aucune doute possible dans le cadre limité d'un État fédéral renforcé et non d'une association d'États souverains acceptant de sacrifier une partie de leur souveraineté au profit d'institutions communes (cas de la C.E.E.).

Dans cette perspective, on peut dire que les propositions précisent davantage le cadre et les pouvoirs des deux paliers de gouvernement sur le modèle «centralisation politique - décentralisation administrative». On s'efforce de consulter les provinces et dans certains cas on les associe à la prise de décision dans des mécanismes fort discutables. On confie aux provinces les domaines qui leur sont traditionnellement réservés avec quelques concessions de part et d'autre. Par contre, il n'y a aucun doute que les pouvoirs macro-économiques relèvent du gouvernement central, et ce, au nom de l'intérêt national et de l'union économique. On tend même à renforcer ceux-ci d'une façon différente mais qui débouche sur des résultats comparables à ce que l'on observe en R.F.A. et en Suisse (aux États-Unis avec réserve).

En cela les offres sont normales, si l'on accepte de vivre dans le cadre d'un État fédéral centralisé pour les pouvoirs essentiels. Un tel cadre peut convenir à certains peuples mais il est évident, pour de multiples raisons, qu'il ne répond pas aux exigences vitales formulées par le Québec moderne. Il suffit de confronter ces offres avec les études et recommandations de la Commission Bélanger-Campeau, plus celles du Parti libéral du Québec *Un Québec libre de ses choix*, pour s'en convaincre (a fortiori si l'on y ajoute le programme du PQ). On constate d'une façon très claire qu'en réalité les exigences québécoises ne peuvent être rencontrées dans le cadre

d'un fédéralisme comportant un «super État central». C'est d'ailleurs cet État fédéral qu'une majorité d'Européens refusent, bien qu'ils veulent construire une Europe plus intégrée.

Ceci nous oblige, qu'on le veuille ou non, à nous tourner vers un tout autre modèle. Sans quoi, nous ne pouvons espérer au maximum que des réformes partielles, sans grande importance décisionnelle pour l'avenir de la société québécoise. En réalité, ce sont les principes mêmes et l'infrastructure de tout un système politique qui sont remis en question. L'État fédéral, de par sa nature même, ne veut pas et ne peut pas se départir de ses pouvoirs et fonctions essentielles. C'est lui l'obstacle incontournable. Ce n'est donc pas une question de personnalité, de bonne ou de mauvaise volonté des acteurs fédéraux. Leur résistance acharnée à tout changement «systémique» en profondeur n'est que la conséquence logique du cadre où ils fonctionnent.

Dans cette perspective, il n'y a pas lieu de s'étonner du contenu des propositions faites et encore moins de s'en indigner. Par contre, le moment est venu ou jamais pour les deux grands partis du Québec de se prancher en connaissance de cause sur une base commune. Sans quoi, le processus de «minorisation» du Québec continuera de s'accentuer lentement mais sûrement et à ce point de vue les indicateurs sont extrêmement clairs, y compris dans les offres précitées.

Personnellement nous pensons, comme beaucoup d'autres, que ce problème crucial pour l'avenir de tout le Québec doit être résolu sur une base transcendant les deux grands partis du Québec. Nous avons besoin de toutes nos forces réunies pour passer un gué comportant inévitablement des inconvénients et en même temps beaucoup de possibilités nouvelles. Il est indispensable d'avoir un minimum de consensus dans cette phase décisive, quitte à «reprendre» nos divisions internes plus tard sur un autre terrain plus assuré et surtout plus prometteur.

INDEX DES SUJETS

Accession à la souveraineté

Henri BRUN, vol. 1
Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Accord de libre-échange canado-américain (*voir* Relations économiques et commerciales)

Accord multifibres (*voir* Textile et vêtement)

Actif et dette

Geneviève BURDEAU, vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
Claude LAMONDE, vol. 1
John McCALLUM, vol. 4
Malcolm N. SHAW, vol. 4

Agriculture

Armand de MESTRAL, vol. 3
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Analyse économique (*voir* Économie, implications)

Anglo-québécois (*voir* Minorités, droits)

Armée (*voir* Défense)

Autochtones

Henri BRUN, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Bradford MORSE, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Jean-Jacques SIMARD, vol. 1

Automobile

Dennis DESROSIERS, vol. 3

Budget (*voir* Finances publiques)

Citoyenneté (*voir* Nationalité)

Commerce international (*voir* Relations économiques et commerciales)

Communauté européenne

Christian LOUIT, vol. 3
Émile NOËL, vol. 3, *Journal des débats*
Edmond ORBAN, vol. 3
Hjalte RASMUSSEN, vol. 3

Communauté nationale (*voir* Nation)

CE ou CEE (*voir* Communauté européenne)

Constitution (*voir* Institutions)

Continuité juridique

Jean-Gabriel CASTEL et Jeffrey TALPIS, vol. 2
Carole TREMBLAY, vol. 2

Contrats privés (*voir* Continuité juridique)

Défense

Jocelyn COULON, vol. 2
Charles-Philippe DAVID, vol. 2
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Albert LEGAULT, vol. 2

Dette (*voir* Actif et dette)

Devise (*voir* Monnaie)

Diplomatie (*voir* Personnalité internationale)

Droits de la personne (*voir aussi* Minorités, droits)

François CRÉPEAU, vol. 1
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Eaux territoriales (*voir* Territoire)

Économie (implications)

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Gary CALDWELL, vol. 4
Marcel DAGENAIS, vol. 4
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Patrick GRADY, vol. 4
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des Débats*
John McCALLUM, vol. 4
Mario POLÈSE, vol. 3
Daniel RACETTE, vol. 4
Gordon RITCHIE, vol. 3
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Espace économique (*voir* Relations économiques et commerciales)

États-Unis (*voir* Relations économiques et commerciales)

Europe (*voir* Communauté européenne)

Finances publiques

Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
John McCALLUM, vol. 4
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4

Fonctionnaires fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Fonds monétaire international

Ivan BERNIER, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)

Francophones hors Québec (*voir* Personnalité internationale)

Frontières (*voir* Territoire)

GATT

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Armand de MESTRAL, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Bernard LANDRY, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Immigration

François CRÉPEAU, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie McANDREW, vol. 1

Impacts économiques (*voir* Économie, implications)

Institutions

Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1

Institutions financières (*voir* Secteur financier)

Intégrité territoriale (*voir* Territoire)

Libre-échange (*voir* Relations économiques et conmmerciales)

Militaires (*voir* Défense)

Minorités (droits)

Gary CALDWELL, vol. 4
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Monnaie (*voir aussi* Fonds monétaire international)

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)
Bernard FORTIN, vol. 4, *Journal des débats*
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
David LAIDLER, vol. 4, *Journal des débats*
Vély LEROY, vol. 4

Nation

Fernand DUMONT, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie M[illegible]REW, vol. 1
Simon LANGLOIS, vol. 1

Nationalité

Claude EMANUELLI, vol. 1

Organisations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Outaouais (*voir* Régions frontalières)

Partage de la dette (*voir* Actif et dette)

Personnalité internationale (*voir aussi* Fonds monétaire international et GATT)

Louis BALTHAZAR, vol. 1
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Edward McWHINNEY, vol. 1
André PATRY, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (*voir* Institutions)

Programmes fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Reconnaissance internationale (*voir* Personnalité internationale)

Réfugiés (*voir* Immigration)

Régions frontalières

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Relations économiques et commerciales (*voir aussi* Économie, implications et GATT)

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins Ducharme), vol. 4
Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Bernard LANDRY, vol. 3
Claude MASSON, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Relations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Secteur agro-alimentaire (*voir* Agriculture)

Secteur automobile (*voir* Automobile)

Secteur financier

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Vély LEROY, vol. 4

Secteur du textile et du vêtement (*voir* Textile et vêtement)

Services fédéraux

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Consortium LAMONDE MALLETTE, vol. 2
GRONDIN, POUDRIER, BERNIER, vol. 2
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4

Sièges sociaux

Mario POLÈSE, vol. 4

Succession aux traités (*voir* Personnalité internationale)

Territoire

Henri BRUN, vol. 1
Jonathan I. CHARNEY, vol. 1
Henri DORION, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1

Textile et vêtement

André CÔTÉ, vol. 3

Traités (*voir* Personnalité internationale)

VOLUME 1
LES ATTRIBUTS D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

VOLUME 2
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS JURIDIQUES
LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

VOLUME 3
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Première partie)

VOLUME 4
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Deuxième partie)